

ORGANISIERTE FREIWILLIGE HILFE IN DER MODERNEN GESELLSCHAFT

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines
Doktors der Sozialwissenschaften
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der
Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

vorgelegt von
Dankwart Dankwerts
aus Hamburg

1964

1963



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555422_0001

ORGANISIERTE FREIWILLIGE HILFE IN
DER MODERNEN GESELLSCHAFT

Eine soziologische Analyse der Anlässe, Methoden
und Bedeutungen karitativer zwischenmenschlicher
Hilfeleistung. Abgehandelt unter Zugrundelegung
der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundes-
republik Deutschland.

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades

eines

Doktors der Sozialwissenschaften

durch die

Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät

der

Westfälischen Wilhelms-Universität

Münster

vorgelegt von

Dankwart Danckwerts
aus Hamburg

Referent: Prof. Dr. H. Schelsky

Koreferent: Prof. Dr. D. Claessens

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Februar 1963



I N H A L T

Seiten

I.	ZUR EINFÜHRUNG IN DIE ARBEIT	1
1.	Abgrenzung der Arbeit	4
2.	Plan der Arbeit	6
3.	Definitiorische Klarstellungen	8
II.	HILFSBEDÜRFTIGKEIT UND HILFE	10
1.	Armut und Hilfsbedürftigkeit	11
2.	Ursachen von Armut und Hilfsbedürftigkeit in der modernen Gesellschaft	14
a)	Hilfsbedürftigkeit als Folge gesellschaftlicher Strukturveränderungen	14
b)	Neue Formen von Hilfsbedürftigkeit im Übergangsstadium der Industrialisierung	18
c)	Das Problem der sozialen Sicherheit in der modernen Gesellschaft	21
d)	Hilfsbedürftigkeit aus Katastrophen und Krisen	32
e)	Die gesellschaftliche Stellung des Armen und Hilfsbedürftigen heute	34
3.	Hilfe als soziales Handeln	38
4.	Die gesellschaftliche Bedeutung von Hilfe	41
5.	Motive zwischenmenschlicher Hilfe	47
a)	Christliche Nächstenliebe	48
b)	Hilfe aus humanitären Motiven	50
c)	Genossenschaftliche Hilfe	51
d)	Hilfe aus Prestigegründen	52
e)	Hilfe als gesellschaftlicher Selbst- schutz	53
6.	Das System sozialer Sicherungen in der Bundesrepublik Deutschland	55
III.	DIE STELLUNG DER FREIEN WOHLFAHRTSVERBÄNDE IN DER BUNDESREPUBLIK	58
1.	Historische Einordnung	58
2.	Die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität	60
3.	Die rechtlich normativen Voraussetzungen der Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland	64

4. Die finanziellen Mittel der Freien Wohlfahrtsverbände	78
a) Herkunft der Mittel	78
b) Umfang der Mittel	81
IV. MATERIALTEIL	83
1. Begründung der Wahl der Untersuchungsperioden	83
2. Auswahl des Materials	84
3. Die vier Wohlfahrtsverbände	85
A) Der Caritas-Verband	86
B) Die Innere Mission und das Evangelische Hilfswerk	86
C) Das Deutsche Rote Kreuz	87
D) Die Arbeiterwohlfahrt	87
4. Die Leistungsgruppen der Hilfe	88
a) Individualhilfe	89
b) Gruppenhilfe	90
c) Ausbildungshilfe	90
d) Integrationshilfe	91
e) Katastrophenhilfe	92
f) Internationale Hilfsaktionen	92
5. Die Leistungen der Verbände im Vergleich	93
A) Der Caritas-Verband	93
B) Die Innere Mission und das Evangelische Hilfswerk	102
C) Das Deutsche Rote Kreuz	108
D) Die Arbeiter Wohlfahrt	113
6. Ergebnisse	118
a) Allgemeine Ergebnisse	118
b) Der Caritas-Verband	120
c) Die Innere Mission	122
d) Das Deutsche Rote Kreuz	124
e) Die Arbeiter Wohlfahrt	125
V. WANDLUNGEN DER FREIWILLIGEN ORGANISIERTEN HILFE IN DER GEGENWART	127
1. Sind die Freien Wohlfahrtsverbände noch frei ?	127
2. Das Problem der Organisation	132

3. Strukturbedingte Verschiebungen der Hilfe in der gegenwärtigen Gesellschaft	136
a) Verschiebungen der Aufgabenbereiche durch die wirtschaftliche Entwicklung ?	137
b) Wandlung der gruppenspezifischen Anliegen ?	141
4. Wie wirken die Freien Wohlfahrtsverbände auf die sozialpolitische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland ?	146
Absicht - Erfolg	146
a) Die Hilfstätigkeit in der Sicht der freien Wohlfahrtsorganisationen	146
b) Die tatsächliche Wirkung der Hilfstätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände in Absetzung zur staatlichen Fürsorge	150
c) Folgerungen	
5. Ausblick	157
VI. LITERATURVERZEICHNIS	160

I. ZUR EINFÜHRUNG IN DIE ARBEIT

Gegen Ende der dritten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, im Jahre 1961, wurden das "Bundessozialhilfegesetz"¹⁾ und das "Gesetz für Jugendwohlfahrt"²⁾ vom Bundestag in Bonn verabschiedet.

Diese gesetzlichen Neuregelungen kennzeichnen eine Entwicklung, die in neuester Zeit im Bereich sozialpolitischer Gestaltungen hervorgetreten ist. Die "Freien Wohlfahrtsverbände" sind in das globale "System sozialer Sicherungen" der Bundesrepublik als Träger vorsorgerischer und fürsorgerischer Massnahmen einbezogen worden.

Entgegen der bis dahin geltenden Annahme, dass immer mehr Aufgabenbereiche der sozialen Sicherung von Trägern der Öffentlichkeit übernommen wurden, zeigt sich in diesen Gesetzen eine gegenläufige Tendenz, die nicht nur eine Selbstbeschränkung der staatlichen Aktivitäten und die Anerkennung gegebener Aufgabenteilungen sichtbar werden lässt, sondern darüber hinaus den freien Trägern fürsorgerischer Arbeit Aufgaben überträgt, die bislang vom Staat durchgeführt worden sind.

Abgesehen von der Polemik um diese politische Entscheidung stellt sich die Frage, welche Bedeutung für das Sozialgefüge unserer Gesellschaft diesen normativen Veränderungen zukommt. Welche Stellung und Bedeutung haben die freien Wohlfahrtsverbände unter den gegenwärtigen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland?

Die vergangene Periode seit dem Ende des zweiten Weltkrieges hat tiefgrei-

1) Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BGBl. I. S. 815)

2) Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961
(BGBl. I. S. 1206)

fende Veränderungen in den sozial-ökonomischen Grundverhältnissen unserer Gesellschaft gebracht. Darum scheint es erlaubt, die Wandlungen in dieser Zeit und ihre Bedeutung für die Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände zur Grundlage einer Untersuchung über die Stellung der freien Wohlfahrtsverbände in einer sich wandelnden Gesellschaft zu machen.

Die zentrale Frage unserer Untersuchung wird sein:

Wieweit haben sich die gesellschaftlichen Wandlungen der sozial-ökonomischen Verhältnisse auf die Tätigkeit, Organisation und ideologische Arbeitsbegründung der freien Wohlfahrtsverbände ausgewirkt?

Damit wollen wir vorrangig nicht das einleuchtende Problem der Wechselwirkungen zwischen den Notverhältnissen des Nachkrieges und entsprechenden Hilfeleistungen, sowie der Wohlstandssituation und den entsprechenden gegenwärtigen Leistungen der freien Verbände untersuchen. Vielmehr sollen die Strukturveränderungen der Verbände, bedingt durch die veränderten Tätigkeitsbedingungen in der gegenwärtigen Gesellschaft, analysiert werden. Bedeutsame Einflüsse auf die Arbeitsbereiche und die sozialen Handlungsformen haben die Hilfsorganisationen in einem Prozess der Anpassung zu Wandlungen gezwungen, die auch ihr Selbstverständnis und ihr Hilfsvorhaben betreffen müssen. Auch die gesetzlichen Neuregelungen, Ausgangspunkt unserer Untersuchung, sollen als Symptome dieser Strukturveränderungen gesehen werden.

Unsere Untersuchung will folgende Fragenbereiche zu klären versuchen:

1. Welche Stellung haben die freien Wohlfahrtsverbände unter den gegenwärtigen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen in der Bundesrepublik Deutschland?
2. Wieweit vermögen die Hilfsorganisationen den selbst gesetzten Auftrag in einer sich wandeln-

den Gesellschaft zu erfüllen?

3. Welche Bedeutung kommt den Hilfeleistungen der freien Verbände im Gesamtsystem sozialer Sicherungen in unserer Gesellschaft zu?
4. Welche gesellschaftlichen Strukturveränderungen beeinflussen die Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände?
5. Welche Prognose lässt sich aus Kenntnis der gegenwärtigen Verhältnisse für die zukünftige Arbeit der freien Verbände stellen?

Diese Fragen sind Anlass, der Versuch einer Klärung Vorhaben dieser Arbeit. Radikal die Selbstverständlichkeiten in Frage stellen, die Bedingungen und Voraussetzungen der Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände zu untersuchen, wird als notwendig für eine soziologische Analyse angesehen.

Im Verlauf der Arbeit musste das Thema unserer Untersuchung mehrmals abgewandelt werden. Umstellungen wurden notwendig, weil einerseits eine umfassende Abhandlung über die Tätigkeit der freien Verbände in Verbindung mit einer theoretischen Analyse den Rahmen dieser Dissertation gesprengt hätte, andererseits das zugängliche Material ohne eigene empirische Untersuchungen allein für eine Tätigkeitsanalyse nicht ausreichte. Diese Untersuchung wurde als Dissertation von der "Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster" mit der Auflage nach der mündlichen Prüfung am 18. Februar 1963 zurückgegeben, vor der Drucklegung einige Umarbeitungen vorzunehmen. Aus diesem Grunde entspricht die vorliegende Arbeit nicht der eingereichten Dissertation. Wesentlich abgewandelt ist sie in den Punkten, die ursprünglich als Versuch einer Theorie der Hilfe in der eingereichten Arbeit angeführt waren. Die hier vorliegende Arbeit behandelt umfassender die soziologischen Aspekte der Wechselwirkungen zwischen den Gesellschaftsveränderungen und dem Anpassungsprozess der freien Verbände.

1. Abgrenzung der Arbeit

Die geographische Begrenzung ergibt sich aus der Einheit des Raumes und seiner politisch und wirtschaftlichen Entwicklung in der Nachkriegszeit. Die westlichen Besatzungszonen, später die Bundesrepublik Deutschland, stellen das geschlossene politische Gemeinwesen mit einheitlicher Wirtschaftsentwicklung unserer Untersuchung dar. Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb des Untersuchungsraumes werden als Abweichungen angesehen, die zurückzuführen sind auf politische und strukturelle Eigenheiten regionaler Räume. Bei einer politisch und nicht wirtschaftlich bestimmten Begrenzung treten sie als Sozialgefälle innerhalb des Gemeinwesens zwangsläufig auf.

Die zeitliche Beschränkung der Arbeit wird begründet mit der Absicht unserer Untersuchung, eine Analyse der organisierten freiwilligen Hilfe in der modernen Gesellschaft zu versuchen. Dabei steht die Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1959 bis 1961 hier für moderne Gesellschaft. Die Nachkriegsentwicklung gibt einen Überblick über die Veränderungen, denen die Freien Wohlfahrtsverbände in ihren Hilfeleistungen - bedingt durch die gesellschaftlichen Wandlungen dieser Periode - unterlegen sind. Die Nachkriegsentwicklung wird in den Jahren 1959/60 mit einer gewissen Konsolidierung der sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse als abgeschlossen angesehen.

Wir stellen die Frage, welche Aufgaben und Bedeutungen gesellschaftliche Institutionen der zwischenmenschlichen Hilfe heute haben. Die Wandlungen der vergangenen Jahre, teils bewusst, teils unbewusst eingetreten, haben auch die Vorstellungen der Bevölkerung von der angebrachten Aufgabenverteilung, die Stellung der Sozialschichten innerhalb der Gesellschaft, sowie den Aktionsraum von Verbänden und Organisationen verändert. Dabei sind unvermeidlich Diskrepanzen entstanden, Ideologien durchsichtig geworden, hat der politische Gestaltungswille formend eingegriffen - oder auch nicht -, so dass in Spannungen die Belastung der gesellschaftlichen Ordnung sichtbar wird.

Seit einiger Zeit wird viel Kritik an den bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen der Bundesrepublik geübt. Kritik, die gerade diesen Sachverhalt meint.

Pointiert gefragt:

Erfüllen die bestehenden gesellschaftlichen Institutionen in heutiger Zeit noch ausreichend die Funktionen, die ihnen nach dem Aufbau der Gesellschaft und den Vorstellungen der Bevölkerung einmal zukamen oder noch zukommen?

Zu fragen ist weiter: Hat der Prozess gesellschaftlicher Wandlungen in der Nachkriegszeit die überkommenen Institutionen des Sozialgefüges gefährdet, neue geschaffen? Entsprechen die sozialen Handlungsformen bestimmter Institutionen in der gegenwärtigen Gesellschaft noch den Anforderungen? Wirken die Intentionen ihrer Gründer noch bis heute hin in unsere Gesellschaft?

Wenn nicht, welche Anpassungsprozesse wurden dadurch ausgelöst, wieweit ideologische Überhöhungen zu ihrer Erhaltung gewählt? Wie wirken sich die bestehenden Institutionen auf den Gesellschaftsprozess aus? Hemmen sie Entwicklungen oder verhindern sie notwendige Korrekturen der gesellschaftlichen Organisation?

Eingeschlossen in diesen Bereich kritischer Beurteilung ist mittelbar oder unmittelbar die Stellung, Arbeitsweise, Leistungsfähigkeit und Ideologie der freien Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik.

Es geht bei der Kritik nicht mehr - wie nach dem ersten Weltkrieg - darum, das " Lebensrecht der Wohlfahrtspflege " ¹⁾ in Frage zu stellen oder zu begründen. Die freien Wohlfahrtsverbände sind heute anerkannt Teil der Einrichtungen, die, ob nun auf staatlicher, kommunaler oder privater Basis, der Fürsorge und Hilfe in der modernen Gesellschaft dienen.

Bei der kritischen Beurteilung geht es heute einmal um die Bedeutung der freien Wohlfahrtsverbände im Hinblick auf ihre Hilfeleistungen, deren Durchführung und Organisation, zum anderen um ihre gesellschaftliche Stellung und den ihnen zukommenden Arbeitsbereich in Abgrenzung

1) Heinrich Weber: Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege.

zur Aktivität öffentlicher Institutionen.

Dieses Vorhaben geht die Verbände selbst unmittelbar an. Wie Schelsky über das Rote Kreuz sagt: " ... wir müssen die zeitlose Aufgabe des Roten Kreuzes immer erneut in die veränderten Zeitumstände hineininterpretieren, um sie angemessen und wirksam erfüllen zu können. "1)

Die Entwicklung der vergangenen Jahre forderte von allen Organisationen und Institutionen Anpassungen und Umstellungen auf die veränderten Gegebenheiten. Anpassung meint jedoch nicht nur eine vorbehaltlose Angleichung an die Veränderungen der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Die Intervention, als bewusster Eingriff in das soziale Geschehen der Gesellschaft bietet die Chance, Entwicklungen zu unterbinden, zu bremsen oder voranzutreiben. Auch in diesem Sinne wird die Aktivität der freien Wohlfahrtsverbände und die Wirkung ihrer Arbeit von uns untersucht werden.

Empirische Erhebungen sind für unsere Analyse nicht durchgeführt worden. Wir beschränken uns bei dem herangezogenen Material auf die Veröffentlichungen der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, auf die umfangreiche Literatur, die sich in den vergangenen 50 Jahren mit den Hilfsorganisationen und der Bedeutung von Hilfe befasst hat und auf Abhandlungen, die die gegenwärtigen gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland zum Thema haben.

2. Plan der Arbeit

Nach Anlage der Arbeit werden wir in einem ersten Hauptteil Hilfsbedürftigkeit und Hilfe als Strukturprobleme moderner industrieller Gesellschaften zu erklären versuchen. Dabei geht es einmal um eine Abgrenzung von Armut und Hilfsbedürftigkeit, deren Ursachen und Problematik in der modernen Gesellschaft, andererseits - in

1) Helmut Schelsky: Freiwillige Hilfe in der bürokratischen Gesellschaft

einer allgemein gehaltenen Betrachtung - um die Funktionen der Hilfe und das System sozialer Sicherungen in der Bundesrepublik Deutschland.

In dem folgenden Teil der Untersuchung wollen wir versuchen, die gesellschaftliche Stellung der freien Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten. Dabei werden vor allem - nach einem historischen Abriss - die Probleme der Abgrenzung von staatlicher und freier Aktivität, die normativen Voraussetzungen der Arbeit der freien Verbände, die Organisationsformen und Arbeitsprobleme der karitativen Organisationen behandelt werden, die sich aus den gegenwärtigen Verhältnissen ergeben.

In einem Materialteil versuchen wir dann eine Zusammenstellung der Leistungen von 4 Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und aus der Gegenüberstellung der Hilfsmassnahmen der Nachkriegsperiode und der Jahre 1959/60 deren Entwicklung aufzuzeigen. Dieser Abschnitt soll einerseits mit der Aufführung der Einrichtungen und Hilfsmassnahmen die gegebenen und berücksichtigten Hilfsbedürftigkeiten innerhalb unserer Gesellschaft aufzeigen, andererseits die Verschiebungen innerhalb der letzten 10 Jahre nachweisen und damit für das folgende Kapitel Daten liefern.

Die Wandlungen der freiwilligen organisierten Hilfe als Folge der sozial-ökonomischen Veränderungen in der Gegenwart, also die kritische Auseinandersetzung mit der Bedeutung der freien Wohlfahrtsverbände in unserer gegenwärtigen Gesellschaft, wird den letzten und abschliessenden Teil unserer Analyse ausmachen. Kritisch werden wir zu prüfen haben, ob die Verbände noch den Forderungen gerecht werden, die sie selbst an ihre Arbeit stellen. Von den vielfältigen Einwirkungen auf die Arbeit der freien Verbände, die bedingt sind durch die gesellschaftlichen Wandlungen in der Gegenwart, werden wir einige herausgreifen, um so die Veränderungen aufzuzeigen und gleichzeitig die neuen Formen und Möglichkeiten der freiwilligen organisierten Hilfe nachzuweisen.

3. Definitorische Klarstellungen

Unter WOHLFAHRTSPFLEGE sollen alle die Massnahmen verstanden werden, die im Rahmen " gesellschaftlicher Betätigungen des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände, kirchlicher, humanitärer Körperschaften oder von Einzelpersonen " ¹⁾ als karitative Hilfe gewährt werden. Das meint ebenso Hilfe zur EXISTENZERHALTUNG wie auch Hilfe zur DASEINSVORSORGE.

Unberücksichtigt bleiben bei diesen Unterscheidungen die Formen der Hilfe, die Methoden ihrer Überbringung sowie die Anlässe.

Die nichtorganisierte Hilfe wird - sofern wir darauf eingehen - als informelle Hilfe bezeichnet werden. Der Begriff der HILFE bedarf einer Klarstellung. Wir unterscheiden direkte und indirekte Hilfe, womit die Form der Vermittlung gemeint sein soll. So sind freie Liebestätigkeit und zwischenmenschliche Hilfe Hilfsformen, die einen unmittelbaren Kontakt zwischen Helfendem und Hilfebedürftigem voraussetzen. Dieses Verhältnis kann z. B. innerhalb der Familie oder im Nachbarschaftsverband gegeben sein und ist dann informelle Hilfe. Es kann aber auch eine Hilfsmethode der freien Wohlfahrtsorganisationen sein, wenn nämlich ein persönliches Verhältnis zwischen dem Vertreter einer Hilfseinrichtung und dem Hilfsbedürftigen zustande kommt und die Hilfe ganz wesentlich durch diesen persönlichen Kontakt mitbestimmt wird.

Die staatliche, kommunale Hilfstätigkeit, durchgeführt aufgrund gesetzlicher Bestimmungen, wird als SOZIALHILFE ²⁾, FÜRSORGE oder STAATLICHE UNTERSTÜTZUNG bezeichnet. Darunter fallen auch die Hilfsmassnahmen der Freien Wohlfahrtsverbände, die nach gesetzlichen Vorschriften durchgeführt werden.

-
- 1) Hans Maier: Die gesellschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtspflege S. 6
- 2) siehe dazu: Resolution zur Reform des Sozialhilfrechts, angenommen auf der Reichskonferenz der AWO: Neues Beginnen Nr. 11 1959

Diejenigen Personenkreise, denen eine Hilfe durch staatliche oder freie Wohlfahrtsorganisationen zuteil wird, sollen als HILFSBEDÜRFTIGE, UNTERSTÜTZUNGSEMPFÄNGER oder EMPFÄNGER DER HILFE angesprochen werden. Wir halten es nicht für erforderlich, uns hier auf einen, möglichst neutralen Begriff festzulegen. Der diskriminierende Charakter, der manchen Begriffen - wie etwa dem des ARMEN - unterstellt wird, wird bei der Begriffswahl in dieser Arbeit nicht berücksichtigt, sofern durch seine Verwendung die präzisere Benennung eines Sachverhaltes möglich ist.

In Unterscheidung der gesellschaftlichen Hilfsträger halten wir uns an die übliche Trennung in TRÄGER DER ÖFFENTLICHEN und FREIEN WOHLFAHRTSPFLEGE. Ebenso werden die Begriffe ÖFFENTLICHE KÖRPERSCHAFTEN, -EINRICHTUNGEN DER WOHLFAHRTSPFLEGE oder - je nach den Gegebenheiten - INSTITUTIONEN DER HILFE verwendet werden.

Um die Abgrenzungsschwierigkeiten der Begriffe Gemeinschaft und Gesellschaft zu vermeiden, für die die Bestimmung nach Tönnies nicht übernommen werden soll, wird in dieser Arbeit - soweit es sich nicht um Zitate oder Anlehnungen an diese handelt - von GESELLSCHAFTLICHEN ORGANISATIONEN ERSTER oder ENTFERNTERER ORDNUNG und von PRIMÄR- bzw. SEKUNDÄRGRUPPEN gesprochen werden.¹⁾ Dabei soll in letzterem Fall aber nicht-wie bei Vierkandt²⁾- das Phänomen der Gruppe zu sehr in den Vordergrund gestellt werden.

Soweit hier nicht bestimmt, werden Begriffe in der Arbeit selbst erläutert und aus dem Zusammenhang heraus erklärt werden.

1) siehe dagegen: Hans Scherpner "Theorie der Fürsorge"

Scherpner übernimmt die Begriffe der Gemeinschaft und Gesellschaft nach den Bestimmungen von Tönnies. Angesichts der Fragwürdigkeit dieser Dichotomie verliert seine Arbeit immer dann an Glaubwürdigkeit, wenn mit diesen belasteten Begriffen Unterschiede herausgestellt werden sollen, die als soziologische Kategorien für die moderne Gesellschaft nicht übernommen werden können.

2) Alfred Vierkandt: Kleine Gesellschaftslehre.

II HILFSBEDÜRFTIGKEIT UND HILFE

Der Ansatz zu einer Analyse der Formen und Methoden freiwilliger organisierter Hilfe in unserer Gesellschaft muss ausgehen von den prägenden Faktoren des sozialen Raumes.

So gesehen soll die Abhandlung über die Ursachen von Hilfsbedürftigkeit hier auf die Handlungsräume der Hilfsorganisationen hinweisen. Die Ursachen von Hilfsbedürftigkeit, erklärt aus den Veränderungen des Industrialisierungsprozesses in unserer Gesellschaft, begründen den Ausbau und die Hilfsformen der freien Wohlfahrtsverbände. Hilfsbedürftigkeit ist so ein konstitutives Moment für die Organisationen, deren Anliegen zwischenmenschliche Hilfe ist. Bedingt durch die Verschiedenartigkeit der Ursachen von Hilfsbedürftigkeit und den pluralistischen Aufbau industrieller Gesellschaften demokratischer Form bestehen eine Vielzahl von Institutionen der Hilfe nebeneinander, die entweder vertikal differenziert, bei unterschiedlichen Notsituationen mit ihrer Hilfe einsetzen oder horizontal differenziert, sich den gleichen Notfällen aus verschiedenen Motiven und mit jeweils eigenen Absichten zuwenden.

Wir sprechen von Hilfsbedürftigkeit, wenn Menschen in jeweils bestimmten gesellschaftlichen Verhältnissen unfähig sind oder geworden sind, aus eigener Kraft oder im Rahmen der Primärgruppen die zur existentiellen Sicherung notwendigen Leistungen aufzubringen. Hilfsbedürftigkeit soll erst dann als gegeben angesehen werden, wenn sie für die Gesellschaft als akute Erscheinung hervortritt. Sofern Notlagen in den primären Lebensgruppen abgefangen und aus diesen heraus behoben werden, bleiben sie hier unberücksichtigt.

Die vielfältigen Formen zwischenmenschlicher Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland, geleistet aus den unterschiedlichsten Motiven von verschiedenen Hilfsträgern,

stellen in ihrer Gesamtheit das " System sozialer Sicherungen " unserer Gesellschaft dar.

Zu diesem " System sozialer Sicherungen " gehören die freien Wohlfahrtsverbände. Ihre Hilfe soll als Leistung ausserhalb des Bereiches gegenseitiger Aufrechnung gesehen werden, als freiwilliges Opfer an materiellen Gütern, fürsorgender Unterstützung durch Arbeitsleistung und auch - unter Einschränkungen - als seelischer Zuspruch.

Die Abgrenzung der Aktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände zu den Leistungen der anderen Hilfsträger des Systems sozialer Sicherungen ist die Absicht des zweiten Teiles dieses Kapitels.

So werden den aus verschiedenen Ursachen erklärten Formen von Hilfsbedürftigkeit die institutionalisierten Regelungen zu ihrer Behebung entgegengesetzt und damit die Zuständigkeit der freien Wohlfahrtsverbände aufgezeigt.

1. Armut und Hilfsbedürftigkeit

Die Frage der zutreffenden Bezeichnung derjenigen Menschen, die sich in Notlagen befinden, ist durch die politische Diskussion unsachlich hochgespielt.

Es gilt als diskriminierend, wenn man heute noch in unserer Gesellschaft von Fällen der Armut, von " armen Menschen " spricht. Gegen diesen bewertenden Begriff sind neutrale gesetzt, die dem veränderten Verhältnis des notleidenden Menschen in unserer Gesellschaft zu dieser, und eine neue Einstellung der Gesellschaft diesen Menschen gegenüber dokumentieren sollen. Diese Begriffe, wie der " Hilfsbedürftige ", der " Unterstützungsempfänger " oder die " Person des Hilfeempfängers " wollen den gemeinten Personenkreis von der Ächtung befreien, die dem Begriff des " Armen " unterstellt wird.

Diese begriffliche Metamorphose verfälscht nach unserer Meinung die tatsächlichen Gegebenheiten, die zeigen, dass es im Unterschied zu dem, was man gemeinhin mit

Hilfsbedürftigkeit bezeichnet, die bestimmte Form der Armut noch gibt.

Die Untersuchung von Stephanie Münke und anderen ¹⁾ aus dem Jahre 1956 zeigt, dass diese "neutralen Begriffe" die Tatsache nicht verdecken können, dass es in unserer Gesellschaft Armut noch gibt.

"Der Hilfsbedürftige ist - soweit er Hilfe erhält, die seine Existenz über dem Minimum sichert - nicht arm, während derjenige, der keine Hilfe erhält - weil er formal nicht hilfsbedürftig ist - arm ist, wenn sein Existenzminimum nicht gesichert wird." ²⁾ Die gesellschaftliche Anerkennung von Hilfsbedürftigkeit, die nach neuesten gesetzlichen Regelungen dem Hilfsbedürftigen einen Rechtsanspruch auf Unterstützung sichert, umfasst nicht alle die Menschen, die unterstützungsbedürftig sind, sondern wählt nach allgemeinen Merkmalen eine Gruppe aus, die im Wesentlichen unterhalb eines fixierten Existenzminimums lebt. Die Unterstützungsrichtsätze der gesetzlichen Bestimmungen orientieren sich aus bestimmter Absicht - zur Vermeidung einer Unterstützung der Gleichgültigkeit im Hinblick auf Selbsthilfe - an einer unteren Einkommensgrenze, die gerade das Leben sichert. Vorausgesetzt wird dabei die Fähigkeit, mit den Mitteln und Möglichkeiten in einer modernen Konsumgesellschaft zu wirtschaften, d.h. die Fähigkeit ökonomischer Haushaltsführung. Soweit diese Fähigkeit nicht gegeben ist oder ausserökonomische Faktoren eine Rolle spielen, (etwa das Umstellungsproblem auf ein geringeres Einkommen), bleibt trotz Unterstützung Armut bestehen. "Armut ist (zudem) auch auf diejenigen Kreise auszudehnen, die sich zwar aus eigener Kraft, jedoch unterhalb oder gerade eben am Rande des Existenzminimums erhalten". ³⁾

Damit sind die Grenzen aufgezeigt, die unter den gegebenen gesetzlichen Regelungen der Unterstützung von hilfsbedürftigen Menschen gesetzt sind, diese aus der Situation der Armut herauszuheben. Es ist - wie der Untersuchungsbericht bei Münke zeigt - gerade die Notwendig-

1) Stephanie Münke: "Über die Armut in der heutigen Gesellschaft." Berlin 1956

2) Stephanie Münke: "Über die Armut" a.a.O. S. 25

3) I.M. Rubinov: zitiert bei: St. Münke: "Über die Armut" a.a.O. S. 25

keit einer ökonomischen Haushaltsführung, die sich in vielen Fällen als Ursache für Armut aufführen lässt. Die Armut aus Unfähigkeit ökonomischer Haushaltsführung kann jedoch nicht durch eine Unterstützung beseitigt werden, die diese wirtschaftliche Einstellung voraussetzt.

Unberücksichtigt bleiben bei den gesetzlichen Regelungen der Unterstützung von Hilfsbedürftigen auch die Fälle, in denen das Haushaltseinkommen oberhalb der Grenze der Richtsätze liegt, ein Auskommen damit aus subjektiven Gründen jedoch nicht möglich ist. Diese Menschen, die vom Gesetz überhaupt nicht erfasst werden, nach subjektiven Gegebenheiten aber als unterstützungsbedürftig anzusehen sind, kennzeichnen vor allem die Gruppe der Armen in unserer Gesellschaft.

Bei den Hilfsbedürftigen mit Rechtsanspruch dagegen, die eine Unterstützung erhalten und damit ein hinreichendes Auskommen haben, kann von Armut nicht mehr gesprochen werden, da sie durch die Unterstützung auf ein unteres - aber von der Gesellschaft in diesen Fällen als ausreichend erachtetes - Lebensniveau gehoben werden.

Es zeigt sich, dass die zwei Begriffe Hilfsbedürftigkeit und Armut unter den bestehenden Verhältnissen in unserer Gesellschaft nicht Synonyme sind, sondern unterschiedliche Gegebenheiten fassen, die wir hier auch getrennt sehen wollen. Dabei kennzeichnet Hilfsbedürftigkeit die Gruppe, die einen anerkannten Rechtsanspruch hat, deren Notlage also von der Gesellschaft als für die Gesellschaft verbindliches Problem angesehen wird, während Armut die Bevölkerungsgruppen meint, für deren Notlagen sich die Gesellschaft nicht verantwortlich fühlt, weil subjektives Verschulden - Unfähigkeit richtiger Wirtschaftsführung - unterstellt wird.

Bei dem allgemeinen Begriff Hilfsbedürftigkeit, der in unserer Arbeit gebraucht wird, bleiben diese Unterschiede unberücksichtigt. Er meint - unabhängig von den subjektiven Gegebenheiten - das Angewiesensein auf Hilfe.

2. Ursachen von Armut und Hilfsbedürftigkeit in der modernen Gesellschaft

Armut und Hilfsbedürftigkeit in der gegenwärtigen Gesellschaft der Bundesrepublik aus dem Prozess der Industrialisierung zu erklären, ist die Absicht dieses Kapitels. Damit soll in erster Linie nicht eine historische Abhandlung der aus den gesellschaftlichen Veränderungen zu erklärenden Ursachen von Armut und Hilfsbedürftigkeit versucht, sondern die heute noch gegebenen Notlagen aus diesem Prozess erklärt werden. Das erscheint wichtig, um die Hilfsaktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände begründen zu können und darüber hinaus das System sozialer Sicherungen, wie es in der Bundesrepublik besteht, zu erklären.

a) Hilfsbedürftigkeit als Folge gesellschaftlicher Strukturveränderungen

In einer typologisch-vereinfachenden Betrachtungsweise soll dargestellt werden, wie in geschlossenen Gesellschaftssystemen durch Dynamisierungen Notstände eintreten, die ganze Bevölkerungsschichten existenziell bedrohen und zu deren Behebung individuelle Leistungen nicht ausreichen können.

Unter einem geschlossenen Gesellschaftssystem soll eine Population verstanden werden, die mit traditionell festem Normsystem, verfestigten und nach unten sowie oben geschlossenen Sozialschichten, geringer bis gar keiner vertikalen und horizontalen Mobilität, gleichbleibendem Bevölkerungsstand, gegebenen technischen und kulturellen Lebenseinrichtungen ausgestattet ist.

Typisch für geschlossene Gesellschaften ist, dass die in Not geratenen Mitglieder dem gültigen Normsystem entsprechend versorgt werden. Man kann hier von einer institutionellen Versorgungsregelung sprechen, einer Hilfsregelung, die alle üblichen Fälle umfasst und getragen wird

entweder von schichtenspezifischen Institutionen der Selbsthilfe, von den politischen Körperschaften der unteren Ebene, den religiösen Gemeinschaften oder durch die gesellschaftstragenden Schichten, die sich in Verantwortung auch für die Lebenssicherung ihrer Untertanen wissen. Vor allem tragen aber die primären Lebensgruppen, die Familien und Nachbarschaften die Hilfe für ihre Mitglieder.

Die Einrichtung und Einstellung auf die bekannten Lebensverhältnisse stellt kein Problem dar, in dessen Folge Hilfsbedürftigkeit auftreten kann. Nur die jeweils von der Einzelperson zu leistende Anerkennung der Gesellschaftsordnung und des Normsystems kann individuelle Konfliktsituationen entstehen lassen. Das sind im weitesten Sinne die Probleme der "Kriminalität".

Neben die "natürliche Hilfsbedürftigkeit" der Menschen in solcherart geschlossenen Gesellschaften, für die wir eine Absicherung als gegeben annehmen, tritt dann ein weiterer Bereich, eine neue Ursache umfassender Notlagen, wenn ein Moment der gesellschaftlichen Ordnung dynamisiert wird, d.h. die Balance der Kräfte und Sicherungen verloren geht.

In diesem Sinne wirken Bevölkerungsvermehrung, Verkehrserschließung, technische Neuerungen oder Verhaltensumstellungen aufgrund ideologischer Wandlungen des Überbaues.

Allgemein kann festgestellt werden:

Indem sich ein oder mehrere Daten des gesellschaftlichen Ordnungssystems verändern, wird ein Prozess ausgelöst, der - gelingt es nicht, die Dynamisierung kurzfristig rückgängig zu machen - auf eine Umstellung des ganzen Systems hinwirkt.

Solche Umstellungsperioden - soweit man aus historischer Erfahrung von abgrenzbaren Phasen sprechen kann - stellen auch die gültigen Formen der Lebenssicherung infrage, verändern diese und fordern damit die Menschen zu umfassenden, auf die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse gerichteten Umstellungen heraus.

Entscheidend ist nun, ob eine Neuorientierung überhaupt möglich ist. Bietet ein einseitig aufgelockertes System ausreichend Ersatzlösungen, mit deren Hilfe neue Formen der Existenzsicherung gefunden werden können? Schon die erste Phase einer Verunsicherung aus gesellschaftlichen Wandlungen lässt - abgesehen jetzt von Möglichkeiten kurzfristiger Umstellungen - in ausserordentlichem Masse die Hilfsbedürftigkeit vieler Menschen akut werden.

Am Beispiel einer Bevölkerungsvermehrung - deren Ursache hier gleichgültig ist - lässt sich diese These beweisen.

Die Balance der Kräfte und Sicherungen einer geschlossenen Gesellschaft umfasst auch den Bereich der wirtschaftlichen Versorgung. Unter bestimmten Produktionsbedingungen und Produktionsmethoden werden für die normalen Umstände ausreichend Güter zur Lebenssicherung der Gesellschaft bekannter Grösse geschaffen.

Sie sind nach dem herrschenden Verteilungssystem für alle Bürger erreichbar. Die Produktion reicht im Normalfall aus, die Population allgemein mit den lebensnotwendigen Gütern zu versorgen.

Die Umstellung der Güterproduktion auf ein durch Bevölkerungsvermehrung verändertes Datum ist nicht augenblicklich erreichbar, sondern kann nur in einem langwierigen Prozess, der seinerseits weitere Dynamisierung allgemeiner, aber auch produktionstechnischer Art auslöst, verwirklicht werden. Dies je nach dem Marktsystem als planende Massnahme oder in Folge der Wiederangleichung von Angebot und Nachfrage über den Marktmechanismus. Immer aber wirkt diese Bewegung post festum, ist sie Reaktion auf eine eingetretene Datenverschiebung. So entsteht für die Übergangsphase eine Diskrepanz bei gleichem Güterangebot und vermehrter Nachfrage. Da die wohlhabenden und einflussreichen Bevölkerungsgruppen dieser Verschiebung begegnen können, ist die Folge, dass eine umfassende Notlage der Bevölkerungsschichten eintritt, die keinen Zugang zu den geläufigen Produktionsstätten haben oder sich nicht ausreichend mit Gütern versorgen können.

Hier ist der Fall gegeben, wo die Hilfsbedürftigkeit nicht aufgrund individueller Unfähigkeit zur Daseins-sicherung eintritt, sondern als Hilfsbedürftigkeit aus institutionellen, der Gesellschaft eigenen Momenten erklärt werden muss.

Bei solchen Notlagen zeigt sich dann, dass die herkömmlichen Sicherungen durch die Primärgruppen und auch die Leistungen der Hilfseinrichtungen anderer Art gegen die Not nicht mehr ausreichen.

Anders als gesellschaftliche Minderheiten, die regelrecht aus der Gesellschaft ausgeschlossen und durch Beschränkungen ihrer Erwerbschancen beeinträchtigt sind, ist die Gruppe der solchermaßen hilfsbedürftig gewordenen Menschen in die Gesellschaft integriert, unterliegt dem herrschenden Rechtssystem und nimmt de jure keine Sonderstellung ein.

Daher, und auch aus der Tatsache, dass "die Zugehörigkeit zu lokalen Gemeinschaftsformen und damit die Rückverbindung mit einer, wenn auch noch so brüchig gewordenen Ständewelt"¹⁾ bestand, ist zu erklären, dass, wie Jantke weiter sagt, "den Angehörigen der betroffenen Schichten zumindest das Bewusstsein, einem spezifischen sozialen Unrecht ausgesetzt zu sein, fehlte."²⁾

Da sich kein Ausweg aus der Misere durch eigene Leistung bot, erschien das Erlebnis der unverschuldeten Notlage wie schicksalhafte Fügung und wurde nicht bewusst, nicht zur treibenden Kraft zu gesellschaftlichen Reformen.

Der Konflikt war hier noch steril, führte so lange nicht zu sozialen Auseinandersetzungen, wie das Bewusstsein der Rechtmässigkeit der herrschenden Ordnung noch vorhanden war.

1) + 2) Carl Jantke: Der Vierte Stand S. 4

b) Neue Formen von Hilfsbedürftigkeit im
Übergangsstadium der Industrialisierung

Die entscheidenden Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Industrialisierungsphase kapitalistischer Art lassen sich mit dem Hinweis auf Abbau und Auflösung bis dahin gültiger, traditioneller Ordnungs- und Normsysteme kennzeichnen.

Das Herrschaftssystem wird zweifelhaft, neue Merkmale werden bestimmend für den gesellschaftlichen Rang und über sie, insbesondere über den Besitz, vollzieht sich neuerlich eine einschneidende gesellschaftliche Differenzierung.

Der freien Entfaltung des Menschen nach Vermögen und Wollen sind kaum mehr Grenzen gesetzt, dies jedenfalls im Verhältnis zu den ständischen Abgrenzungen vergangener Ordnungen.

Das Wirtschaftssystem - und dies verdient besonders hervorgehoben zu werden - unterliegt einer völlig veränderten Gesetzmässigkeit, die alle Menschen gleichermaßen in ein neues Verhältnis zu dem Problem der Daseinsvorsorge zwingt.

Dieser kurze Hinweis soll nur überleiten zu der These, die im Zusammenhang mit der Frage nach neuen Ursachen von Hilfsbedürftigkeit hier hervorgehoben werden soll. In allgemeiner Weise lässt sich das Problem als umfassendes Anliegen einer Neuorientierung, als Frage nach Möglichkeiten und Leitbildern neuer Verhaltensformen darstellen.

Es muss an dieser Stelle eine Klärung darüber versucht werden, wieweit diese Neuorientierung mit dem soziologischen Begriff der Anpassung zu fassen ist, wie hier die Anpassung verstanden werden soll und kann. Wir meinen, dass in dieser Phase grundlegender Umwälzungen, in der vollkommen neue Existenzbedingungen ohne Möglichkeit traditioneller Verhaltenssicherung gegeben sind, die unverrückbaren Daten der Verhältnisse jeden-

falls die neue Schicht der Lohnarbeiterschaft zur Anpassung im Sinne eines " blossen harmonisierenden Ausgleichens " ¹⁾ zwingen.

Es scheint dies gerade das hervorstechende Merkmal der Existenzbedingungen des Proletariats vor dem Zusammenschluss zu wirksamen Interessenorganisationen gewesen zu sein. Ohne Chance einer Selbstbestimmung, ohne Einflussmöglichkeit auf das Geschehen leben zu müssen.

Dabei ist wesentlich als Moment der Anpassung sicher auch das, was Schelsky meint, wenn er sagt, " dass die Ziele, Werte oder Leitideen einer Person oder Institution in einer veränderten Umwelt durchgesetzt, zur Wirkung und dauerhaften Existenz gebracht sein müssen. " ²⁾ Nur ist hier eben zu konstatieren, dass " Ziele, Werte und Leitideen " durchweg der voraufgegangenen ständischen Ordnung entnommen, unter den neuen Verhältnissen nicht tragfähig sein konnten. Die Arbeiterbewegung setzte dagegen die Leitideen der Gleichheit, Menschenwürde und der Gerechtigkeit, konnte bezeichnenderweise aber erst zu sich selbst finden, nachdem sie ein eigenes, dazu revolutionäres, die Verhältnisse bewusst gestaltendes Gesellschaftssystem konzipiert hatte. Erst mit der Hinwendung zu dieser eigenen Ideologie wurde die Anpassung mehr, als ein sich den Verhältnissen fügen. Damit ist aber über die materielle Existenzsicherung des Proletariats noch nichts gesagt. Hier ist im Einzelfall solange Anpassung " blosse Angleichung, " wie das gesellschaftliche Selbstverständnis den freien Arbeitsvertrag ohne Koalitionsrecht gutheisst, das Angebot an Arbeitskräften die Nachfrage weit übersteigt und im Einzelfall Hilfsbereiche der Existenzsicherung nicht gegeben sind.

Dieses passive Moment der Anpassung erlangt seine hervorragende Bedeutung in einer Phase, in der wie nie zuvor die schöpferische Gestaltungskraft des Menschen die Wirklichkeit seiner Umwelt verändert.

1) Helmut Schelsky: Ist die Dauerreflektion institutionalisierbar? in: Evangelische Ethik Heft 4 1957 S. 155

2) Helmut Schelsky: Dauerreflektion a.a.O. S. 156

Einerseits also Formung aus eigenwilligen Motiven durch Menschen, andererseits eine Dynamik, die unaufhaltsam den Prozess der Wandlung vorantreibt, die, der Kontrolle durch den Menschen entlaufen, diesen wieder vor veränderte Tatsachen stellt.

Noch auf ein allgemeines Phänomen von grundsätzlicher Bedeutung sei hingewiesen. Die Leistung der Anpassung muss von jeder Generation und nach der jeweils gegebenen Klassenlage unter Berücksichtigung der Veränderungen, denen das eigene Selbstverständnis - und korrespondierend dazu die sozial-ökonomischen Verhältnisse - unterliegt, neu erbracht werden. Das heisst auch, dass die Anforderungen an jede Generation - und damit die Möglichkeiten der selbständigen Existenzsicherung - neuartig sind, das Moment der Überlieferung seine hervorragende Bedeutung verliert.

Bei allem erweist sich, dass an die Stelle einer starren Sozialstruktur, die hemmend auf die Entwicklungschancen der Menschen gewirkt hat, neue Behinderungen getreten sind.

Die ökonomische Ausrichtung der Gesellschaft verhindert die Chancengleichheit. Die materielle Basis - in der Form von Kapital - gewinnt in zunehmendem Masse an Bedeutung und wird zu dem einzigen Ausweg, den Übergang vom Zunft Handwerk zur industriellen Produktion zu leisten oder von der existenziell ungesicherten Lohnarbeit zu Sicherungen zu kommen.

Diese Existenzsicherung ist jedoch der Vielzahl von einfachen Arbeitskräften verwehrt, die nicht mehr als die Mittel zur "Reproduktion ihrer Arbeitskraft" erwerben können und zudem die bildungsmässigen Voraussetzungen für andere Wege der Daseinssicherung nicht haben. Hinzu kommt, dass das Proletariat durch den Überhang an Arbeitskräften, die "industrielle Reservearmee" Marxscher Formel, in einem ausweglosen Konkurrenzkampf um die beschränkt vorhandenen, dazu schlecht bezahlten Arbeitsplätze steht, die von den neuen Produktionsbetrieben angeboten werden.

Diese Gruppe stellt die neue Schicht der Hilfsbedürftigen dar, denen gemein ist, nur für die Dauer physischer Leistungsfähigkeit annähernd versorgt zu sein, ja dies noch nicht einmal dann, wenn die zyklischen Krisen des Wirtschaftssystems mit Arbeitslosigkeit oder Preiserhöhungen zuerst hier wirksam werden. Hinzu kommt, dass die extremen Arbeitsbedingungen - die lange Arbeitszeit, der geringe Gesundheitsschutz und der Umgang mit den neuen Maschinen und Gerätschaften der industriellen Produktionsweise durch ungelern- te Arbeitskräfte - die Krankheits- und Invalidenquote ausserordentlich erhöhte, wodurch dann jeweils die schmale Basis der Lebenssicherung von Familien oder Einzelmenschen eingeschränkt oder gar zerstört wurde. Doch noch ein anderes, quantitativ geringes, dafür aber symptomatisches Moment für Hilfsbedürftigkeit dieser Industrialisierungsphase muss erwähnt werden. Nicht nur in den Bereichen der Lohnarbeiterschaft war der Verlust von Arbeit und Besitz gleichbedeutend mit der Zerstörung der Lebensmöglichkeiten. Auch für die Unternehmer brachten in der Regel die wirtschaftlichen Krisen eine unmittelbare Existenzbedrohung mit sich. So gross die Chancen waren, in Gründerperioden wirtschaftliche Gewinne zu machen, so gross war auch das Risiko, in Krisen alle Existenzmittel zu verlieren und damit in das Elend der Hilfsbedürftigkeit zu fallen.

c) Das Problem der sozialen Sicherheit in der modernen Gesellschaft

Bei der Betrachtung der modernen industriellen Gesellschaft und ihren spezifischen Ursachen und Formen von Hilfsbedürftigkeit ist es notwendig, die Einseitigkeit der Behandlung nur materieller Belange der Existenzsicherung zu verlassen und das Problem umfassender, unter Berücksichtigung auch "der Sicherung der sozialen, d.h. gesellschaftlichen Positionen"¹⁾ zu

1) Heinz Kluth: Sozialprestige und sozialer Status
Stuttgart 1957

behandeln.

Der Verlust eindeutiger Verhaltensnormen, die Auflösungstendenzen im Bereich institutioneller Gebilde, die minimale Überschaubarkeit der gesellschaftlichen Zusammenhänge als Folge zunehmender Differenzierung schafft eine Verhaltensunsicherheit, die ebenso als Existenzbedrohung empfunden wird, wie eine zu geringe materielle Basis. Soziale Sicherheit, das umfasst zumindest ebenso die Frage "nach den sozialen Institutionen oder nach der gesellschaftlichen Verfassung, die das Gefühl des Eingebundenseins zu vermitteln vermag,"¹⁾ wie auch die wirtschaftlichen Probleme der Existenzsicherung. Allgemein lässt sich sagen: Das Problem der sozialen Sicherheit wird bewusst mit der beginnenden Verunsicherung menschlicher Existenz durch die in kurzen Zeiträumen eintretenden Auflösungen der überkommenen Formen gesellschaftlicher Ordnungen. Dies insbesondere als Folge und im Hinblick auf die Umwälzungen im Bereich ökonomischer Produktion.

Das Problem, das hier zu lösen ist, besteht darin, die nicht quantifizierbare existenzielle Verunsicherung auch zu behandeln. Eine vage Feststellung bestimmter Kausalverhältnisse sagt wenig aus. Lebensangst und Verhaltensunsicherheit, hervorgehend aus dem Verlust rollenspezifischer Normvorschriften von Dauer, sind ohne Frage wichtige Momente für die jeweilige Existenzsicherung der Menschen in der gegenwärtigen Gesellschaft. Allein, wo wir sie nur vermuten können, wo keine Möglichkeit besteht, ihre Bedeutung im Hinblick auf Hilfsbedürftigkeit und Hilfe festzustellen, müssen wir uns eine weitere Erörterung versagen. So lautet unsere Frage in allgemeinsten Formulierung auch für die gegenwärtige Gesellschaft wieder:

Wo und wann treten Notstände auf, die aus den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen zu erklären sind und zu deren Bewältigung der Einzelmensch in der Regel nicht fähig ist ?

1) Heinz Kluth: Sozialprestige und sozialer Status
a.a.O. S. 60

Und konkreter:

"Welche Grenzsituationen erzeugt ein so hoch organisiertes System, welche besonderen Formen also von Hilfsbedürftigkeit und Ausgesetztheit, von Heimatlosigkeit und Entwurzelung, von Not und Elend führt es in seinem Gefolge?" ¹⁾

Am Beispiel der Wandlungen gesellschaftlicher Organisationen, insbesondere an der Verschiebung von Funktionen in Gruppenbereiche entfernterer Ordnung lässt sich demonstrieren, wie in zunehmendem Masse der Mensch in der gegenwärtigen Gesellschaft Möglichkeiten der Selbsthilfe verliert, anfälliger wird gegen Krisen und Katastrophen.

Funktionen der Lebenssicherung im weitesten Sinne können übertragen oder übernommen werden von politischen Körperschaften der Gesellschaft, sie können aber auch ausgelagert, verselbständigt, letztlich kommerzialisiert werden. Die Wirkung ist in beiden Fällen gleich. Der Mensch büsst einen Teil Selbständigkeit ein, gerät in Abhängigkeit zu Organisationen, auf deren Politik er keinen oder nur geringen Einfluss hat, die ihm zudem nur in Randbereichen, in denen er in unmittelbarer Berührung mit ihnen steht, überschaubar sind.

Die Tendenz zur Differenzierung, als Prozess zunehmender Arbeitsteilung, im Sinne funktionaler Aufgliederung und als Verschiebung der Verantwortlichkeit, ist der kulturellen Entwicklung des Menschen eigentümlich.

In der modernen Gesellschaft jedoch erhält er seine ganz ausserordentliche Bedeutung angesichts der zivilisatorisch-technischen Neuerungen, die den Menschen den Entscheidungen über die Zusammenhänge seines Lebens immer mehr entfremden. Da die gruppenspezifischen Funktionen jeweils ein wesentliches Moment ihres Bestandes ausmachen, wirkt ein Funktionsverlust zwangsläufig desintegrierend, gruppenauflösend, sofern nicht neue Funktionen sich herausbilden.

Für die primären Lebensgruppen, z.B. die Familie, lässt

1) Hans Freyer: Die Fürsorge in der gewandelten Welt von heute. In: Neue Aufgaben Neue Wege, Gesamtbericht über den 61. Fürsorgetag 1959
Berlin 1960 S.18

sich feststellen, dass die existenzielle Sicherung, die sie heute bieten, wesentlich in dem Gefühl des Eingebundenseins besteht und zudem in individuellen oder gesellschaftlichen Krisenlagen ihr Vorhandensein eine letzte Basis gibt, auf die man sich zurückziehen kann, in der das blosse Leben gesichert ist.

Funktionsverlust bedeutet auch, dass sich die Organisationen von innen her wandeln, eine neue Bedeutung erhalten, die jeweils den gegebenen normalen Anforderungen und Vorstellungen in etwa entspricht.

Das heisst, dass z.B. der Funktionsverlust der Familie die Bedeutung dieser Primärorganisation verändert, ihre Leistungsfähigkeit als Wirtschaftseinheit gemindert und ihr Vermögen, Selbsthilfe innerhalb der Gruppe für die Mitglieder zu erbringen, eingeschränkt hat.

Damit entspricht die Familie den Anforderungen gegebener geregelter sozialer und wirtschaftlicher Verhältnisse in der gegenwärtigen Gesellschaft, nämlich solange durch sie "jene strukturellen Zusammenhänge erhalten bleiben, die die wesentlichsten Grundbedürfnisse der Menschen abdecken." ¹⁾

In einer rein geldwirtschaftlich ausgerichteten Gesellschaft ist die Kommerzialisierung von bestimmten Funktionen, die ursprünglich von den Familien geleistet wurden, nur insofern für die Existenzsicherung der Menschen von Bedeutung, als mit dem Funktionsverlust auch bestimmte Fertigkeiten verloren gehen, deren Beherrschung in Krisenlagen lebensnotwendig sein kann. Für die Krisensituation der Nachkriegsverhältnisse hat Schelsky nachgewiesen, dass "die Familie als Stabilitätsgrundlage und -rest ihr Bestand und Zusammenhalt in bewusster Zuwendung zum Ziel der sozialen und individuellen Bedürfnisse und Verhaltensweisen" ²⁾ neue Bedeutung erlangte. "Der Zusammenhalt," so schreibt

1) Heinz Kluth : Sozialprestige ... a.a.O. S. 65

2) Helmut Schelsky: Wandlungen der Deutschen Familie in der Gegenwart, Stuttgart 1960
IV. Auflage S. 88

Schelsky weiter, "der Familie ist betonter, weil er gefährdet ist und war, darüber hinaus ist er vor allem eine Kompensation für den Verlust an gesamtgesellschaftlicher Stützung, der durch den Zusammenbruch der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung eingetreten ist." ¹⁾

Dieser Funktionszuwachs in Krisenzeiten ist möglich, sofern "die alten institutionellen Funktionen, z.B. die der ökonomischen Produktion der Familie, nicht ganz abgebaut werden, sondern in mehr oder minder grossen Resten vorhanden bleiben, ... die Funktionsreste sind zwar stark gekürzt, bleiben aber sozusagen ausziehbar, sind immer bereit, sich wieder in die gesamtgesellschaftlichen Funktionsbereiche zu verlängern und längst abgestreifte Aufgaben erneut zu übernehmen." ²⁾

Gehen wir von dieser Feststellung aus, so bleibt weiter die Frage zu klären, wie umfassend die Familie in heutiger Zeit gesehen werden muss, welche Restfunktionen in Krisenzeiten wieder aktualisiert werden können. Ist die Institution der Familie so gesehen ein Selbsthilfeverband nur der Eltern-Kinder-Gruppe oder umschliesst sie darüber hinaus auch entferntere Mitglieder? Wäre dem so, dann würden auch die alten Leute versorgt, dann träte die Bedürftigkeit dieser "natürlichen Hilfsbedürftigen" in der Gesellschaft nicht oder nur wenig in Erscheinung, reichte die Sicherungsfunktion der Familie tatsächlich weiter, als allgemein angenommen wird. Tartler bestreitet, dass selbst in der Krisenzeit des Nachkrieges Tendenzen in diesem Sinne einer umfassenderen Selbsthilfeorganisation "Familie" wirksam gewesen sind. "Auch die Notzeiten des Krieges und der Nachkriegszeit haben bei den alten Leuten keineswegs die Tendenz verstärkt, innerhalb der Kinderfamilie ihr Alter zu sichern, sondern offensichtlich umgekehrt, dahin gewirkt, dass eine familienungebundene Alterssicherung angestrebt wird." ³⁾

1) Helmut Schelsky: Familie ... a.a.O. S. 91

2) Helmut Schelsky: Familie a.a.O. S. 24

3) Rudolf Tartler: Das Alter in der modernen Gesellschaft. Stuttgart 1961 S. 69

Wenn nicht einmal in so aussergewöhnlichen Krisenzeiten die besonders gefährdeten und auf Hilfe angewiesenen alten Leute Schutz in den Kinderfamilien gesucht und gefunden haben, dann zeigt das, wie stark die Vorstellungen aus " Normalzeiten " hier wirken.

Die institutionalisierten Regelungen der Altersversorgung, bis 1945 mehr oder weniger vollkommen ausgebaut, entsprachen viel mehr dem Selbstverständnis der Menschen über eine Regelung des Altersproblem, als die vorübergehenden, durch die Not erzwungenen Entwicklungen zum grösseren Familienschutzverband.

Eine Lösung des Hilfsproblem für alte Leute hatte sich bis dahin herausgebildet, ihre Hilfsbedürftigkeit war anerkannt und das unter den Voraussetzungen einer modernen Industriegesellschaft mit den weitreichenden staatlichen Sicherungseinrichtungen.

So ergibt sich: Der Familienverband fängt nur die Hilfsbedürftigkeit seiner unmittelbar betroffenen Mitglieder, Eltern und Kinder ab und leistet hier über die Selbsthilfe den erforderlichen Ausgleich. Darüber hinaus bleibt der Kreis der Angehörigen sich selbst überlassen, dies jedenfalls in der Regel.

Damit aber ist eine der wesentlichen Ursachen sozialer Unsicherheit gegeben. Die Vielzahl der Alleinstehenden, durch die Kriegsereignisse über einen normalen Anteil hinaus in der gegenwärtigen Gesellschaft vertreten, lebt ausserhalb der primären Lebensgruppen oder berührt diese nur, so dass das Gefühl von " Ausgesetztheit, Heimatlosigkeit und Entwurzelung " entsteht und zudem in der Existenzsicherung die Probleme des täglichen Lebens nicht in einem arbeitsteiligen Gruppenverhältnis gegenseitiger Stützung, sondern allein gelöst werden müssen. Wo eine Selbsthilfe intern im Gruppenverband nicht geleistet wird, nicht geleistet werden kann oder dieser selbst in Not gerät, tritt die Hilfsbedürftigkeit für die Gesellschaft als akute Erscheinung auf.

Suchen wir nach den Anlässen von Notlagen in unserer gegenwärtigen Gesellschaft, so kommen wir zu folgendem:

"Die Armut hat heute offenbar mit dreierlei etwas zu tun: mit dem Zugang zum Erwerbsprozess, mit der Familienorganisation und mit dem Geschlecht." ¹⁾
Dazu muss das Alter als bekannte weitere Erscheinungsform aufgeführt werden und die Verunsicherung der Existenz aus der Abhängigkeit von Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, technischem und kulturellem Entwicklungsstand.

Der "Zugang zum Erwerbsprozess" ist heute die entscheidende Voraussetzung für die Existenzsicherung. Jede Veränderung hier, jede Beschränkung oder Ausschaltung setzt sofort den Punkt, wo die existenzielle Gefährdung eintritt, Hilfe notwendig wird. Wieweit dabei im Einzelfall eine materielle Unterstützung ausreicht und nicht auch psychische Notlagen auftreten, die eine andersartige Hilfe verlangen, sei dahingestellt. Jedenfalls tritt das Sicherungssystem unserer Gesellschaft hier automatisch mit materiellen Leistungen auf. Diese institutionalisierten Regelungen der Überbrückung von Notlagen, z.B. die Arbeitslosenunterstützung, heben die existenzielle Bedrohung teilweise auf, können jedoch das Abgleiten auf ein niederes Lebensniveau nicht verhindern, so dass die Notlage an die Fähigkeit der Umstellung auf die veränderten Lebensbedingungen gekoppelt ist. Gelingt die Reduzierung auf ein beschränktes Niveau nicht, bleibt der Ausschluss aus dem Erwerbsprozess in vollem Umfang eine Daseinsbedrohung, der nur mit weiterer Hilfe begegnet werden kann.

Die "Familienorganisation" bestimmt insofern Hilfsbedürftigkeit, als eine "Funktion zwischen der Kinderzahl und Armut besteht, und zwar nicht nur insofern, als Kinder an sich im Familien-Budget als Kostenfaktor auftreten, sondern weil sie es überdies der Mutter oft unmöglich machen, zum Familieneinkommen beizutragen."²⁾

-
- 1) Ilse Elsenner und Rüdiger Proske: Der fünfte Stand
(Eine Untersuchung über die Armut in Westdeutschland)
in: Frankfurter Hefte 8. Jhrg. Heft 2 1953 S. 109
 - 2) Ilse Elsenner und Rüdiger Proske: Der fünfte Stand
a.a.O. S. 109

Die Notwendigkeit dazu aber wächst mit der Zahl der Kinder, die wiederum eben dieses zusätzliche Familieneinkommen unmöglich machen.

Hier ist eine echte Situation von Hilfsbedürftigkeit gegeben, aus der selbsttätig kein Ausweg besteht.

Die von Ilse Elsner und Rüdiger Proske angeführte dritte Ursache von Hilfsbedürftigkeit, das Geschlecht, hat in den Jahren seit 1953 weitgehend seine Bedeutung verloren. Die annähernde Gleichstellung von Mann und Frau im Arbeitsprozess, das ausreichende Angebot auch an Arbeitsplätzen für Frauen in der gegenwärtigen Gesellschaft der Bundesrepublik, lässt im Hinblick auf das Geschlecht keinen wesentlichen Unterschied mehr zwischen der Anfälligkeit für Notlagen von Frauen und Männern erkennen. Soll dieser Hinweis auf die besondere Stellung der Frau als Hausfrau und Mutter zielen, so trifft das Argument wie oben auf die Familienorganisation zu, weist aber nicht eine spezifische Notlage der Frau nach, sofern nicht eine Mehrbelastung durch den Haushalt generell unterstellt wird. Die besondere Familienlage trifft jedenfalls alle Mitglieder gleichermaßen.

Das " Alter als sozialer Notstand war in dem Augenblick gegeben, als die Institutionen, die über Jahrhunderte hin der Altersnot wirksam begegnet waren, der im Wandel der Gesellschaft massenhaft auftretenden sozialen neuartigen Altersnot nicht mehr gewachsen waren. " 1)

Das meint ebenso die Auslösung der Alten aus dem Familienverband, den Verlust gesicherter Wohnplätze in Stiften und Heimen, wie die aus den wirtschaftlichen Krisen entstandenen Substanzverluste, die Vertreibungen und Zerstörungen der Kriegskatastrophen.

Die Versorgungsregelung der alten Menschen ist heute in unserer Gesellschaft weitgehend durch den Staat übernommen worden. Solange die Menschen mit den ihnen zur Verfügung gestellten Mitteln selbständig wirtschaften können, treten sie nicht als Hilfsbedürftige auf.

1) Rudolf Tartler: Das Alter a.a.O. S. 12

Die Renten und Unterstützungen werden nicht als Almosen, als Geschenk betrachtet, weder von dem Empfänger noch von der Gesellschaft. Sie gelten vielmehr als verdiente Entschädigung für erlittene Verluste oder als selbstverständliche Leistungen nach einem arbeitsreichen Leben, in dem die Empfänger ja selbst ihrerseits Unterstützungen erbracht haben. Die Forderung nach Selbsthilfe durch die Primärgruppen, lange von der Gesellschaft vertreten, wird heute in diesen Fällen gar nicht mehr erhoben. Die Eigenständigkeit der alten Menschen wird vorausgesetzt und entsprechend die Unterstützung gewährt.

Erst wenn die Selbstversorgung, das eigenständige Wirtschaften nicht mehr möglich ist, werden die Alten hilfsbedürftig, sind sie auf freiwillige Hilfe angewiesen. Dabei wird diese Situation der Hilfsbedürftigkeit abgeschwächt, sofern es möglich ist, mit den verfügbaren Mitteln die Hilfe zu kaufen, sich also die notwendige Pflege im Sinne eines Geschäftes zu verschaffen. Nur dann, wenn auch hierfür die Mittel nicht ausreichen, kann von wirklicher Hilfsbedürftigkeit gesprochen werden.

Zur Abhängigkeit von gesellschaftlichen Veränderungen:

" Was bedeutet es, dass der Mensch in den industriegesellschaftlichen Ballungen, den Großstädten, mehr und mehr in einer künstlichen, von ihm selbst geschaffenen und durchgearbeiteten Umwelt lebt? " ¹⁾

Die " natürliche Ordnung, " als Basis der Existenz und gekannter Lebensraum ist ersetzt worden. Die neue, " künstliche Umwelt " geht zurück auf die technischen Möglichkeiten der Menschen, Korrekturen und Neuschöpfungen in ihrem Sinne durchzuführen.

Der technische Entwicklungsprozess setzt den Veränderungen ein Tempo, das für die Einzelmenschen Datum ist und sie zwingt, sich auf die Wandlungen der technischen Aggregate der Lebensführung einzustellen. Das ist keineswegs nur ein Zwang aus Konformitätsstreben, sondern vor allem ein aus der Sachgesetzlichkeit technischer Entwicklungen resultierender Druck, dem

1) Helmut Schelsky: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation
Köln - Opladen 1961

um der Existenzsicherung willen nachzukommen ist, der zudem aus der Bejahung des " Fortschritts " als Vereinfachung des Lebens begrüsst wird.

" Wenn wir mit der Produktion immer neuer technischer Apparaturen und damit technischer Umwelten zugleich immer neue Gesellschaft und neue menschliche 'Psyche' produzieren, wird damit auch zugleich immer die soziale, seelische und geistige Natur des Menschen umgeschaffen und neu konstruiert. "1)

Wie weit es gelingt, sich in diesem Prozess zu behaupten, d.h. mit seiner ganzen menschlichen Natur auf die Wandlungen einzugehen, davon hängt in grossem Masse die Sicherung der Existenz in der heutigen Gesellschaft ab. Dies nicht nur in Verbindung mit dem Arbeitsprozess, sondern auch in Bezug auf die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Gruppierungen, angefangen von der Primärgruppe Familie bis zu den Gruppen entfernterer Ordnung. Damit wird gleichzeitig die Stellung des hilfsbedürftigen Menschen zu der Organisation der Hilfe berührt, die auch bestimmt wird durch die Fähigkeit, die zeitentsprechenden Wege zur Erlangung einer Hilfe zu erkennen. Doch noch in einem weiteren Sinne sind die Wandlungen innerhalb der Gesellschaft für die Hilfsbedürftigkeit von Bedeutung. Die gesellschaftlichen Normen der Lebensführung bestimmen den notwendigen - und damit minimalen - Grad der Lebensorganisation in technischer und kultureller Hinsicht und stellen so dem Menschen Existenzbedingungen, die er nur mit einem bestimmten Minimum an relevanter Leistung - worunter heute Geld zu verstehen ist - erfüllen kann.

Dilettantische Versuche der Selbsthilfe sind entweder ausgeschlossen - weil die Wege und Fertigkeiten nicht mehr bekannt sind - oder ohne ausreichende Effektivität, weil hierfür von der Gesellschaft die notwendigen Mittel nicht mehr bereitgestellt werden.

Zum Beispiel:

Ein Großstadtmensch kann nicht auf dem Wege des Holz-sammelns die Gebundenheit an den Kohlenhändler aufheben, wenn ein zu langer Winter seinen Haushaltsplan umstösst.

1) Helmut Schelsky: Wissenschaftliche Zivilisation
a.a.O. S. 16

Dies kann dadurch begründet sein, dass er einmal keinen Zugang zu den Quellen, also Wald hat, zum anderen die technische Ausstattung seiner Wohnung keine Substitution zulässt.

Er kann sich nicht durch Kleintierhaltung eine geringe Hilfe für den täglichen Lebensunterhalt schaffen, weil für derartige Selbsthilfeaktionen unter normalen Bedingungen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen nicht bestehen.

Ein Dorfbewohner, von den vielfachen Möglichkeiten der Weiterbildung abgeschlossen, kann seine Existenz nur schwer den veränderten gesellschaftlichen Anforderungen anpassen, lebt überhaupt in einer Ferne von den gesellschaftlichen Gegebenheiten seiner Zeit, die eine besondere Form der Anfälligkeit gegenüber Notlagen bringt und heute selbst schon eine ist.

Gleichsam in Anlehnung an die gesellschaftlichen Veränderungen verschiebt sich Schicht und Standort der Hilfsbedürftigen. Dies nicht aufgrund einer überpersönlichen Gesellschaftsnorm, deren Veränderungen die Stellung einzelner schwächt, sondern aus einer eigengesetzlichen Zwangsläufigkeit heraus, in deren Vollzug neue Lebensformen gültig werden, die dem einzelnen Menschen Orientierung und Einrichtung in der ihn umgebenden Welt erschweren, wenn nicht unmöglich machen. So gilt nicht die subjektiv gewollte Ausrichtung an einem Standard als Kriterium für die eigene gesellschaftliche Position, sondern die objektive Möglichkeit, nach Erziehung und Ausbildung sich auf die veränderten Verhältnisse einzustellen.

Eine durchgehend technisierte Lebensweise lässt geringen oder gar keinen Spielraum mehr für Behelfslösungen, die eventuell aus eigener Leistung vollbracht werden können.

d) Hilfsbedürftigkeit aus Katastrophen und Krisen

Der ' aussergewöhnliche Fall ', dass Krisen und Katastrophen die Totalität von Gesellschaften betreffen, gehört zum Erlebnisbereich der Menschen unserer Zeit. Ob nun durch Kriege ausgelöst, aus politischen Spannungen entstanden, durch wirtschaftliche Krisen hervorgerufen oder als Folge von Naturkatastrophen eintreten; gemein ist allen Fällen, dass für die Gesamtheit eines Volkes, für die in enger wirtschaftlicher Verflechtung stehenden Nationen oder für grosse Regionalbereiche die eingespielte Organisation, Versorgungs- und Sicherungssysteme, darüber hinaus auch die gesellschaftlichen Normen und Sanktionen in ihrer Bedeutung weitgehend abgebaut werden, ja bis zur völligen Auflösung verloren gehen.

Der überkommenen Orientierungsmöglichkeiten beraubt, steht der Mensch in radikalster Weise der Notwendigkeit gegenüber, die existenzielle Bedrohung zu meistern, die elementarsten Lebensvoraussetzungen zu erhalten oder neu zu schaffen.

Diese extremen Existenzverhältnisse, von Schelsky als " Soziale Notsituation " bezeichnet, werden von ihm in ihren hervorstechenden, die " Ausbildung neuer Verhaltensweisen " schaffenden Wesenszügen folgendermassen umschrieben: "Sie (die soziale Notsituation d.V.) enthält erstens eine Existenzbedrohung eine Gefährdung des blossen Daseins der einzelnen Gruppen, die aus der erforderlichen Verhaltensänderung einen Akt der Selbsterhaltung macht, sie daher mit den stärksten Motiven und Antrieben erzwingt; sie besteht weiterhin in einer mehr oder minder umfassenden Erschütterung und Vernichtung der bisherigen Lebensordnung und sozialen Umwelt, so dass auch die Möglichkeit, den Halt der alten Lebensform in intakt gebliebene soziale Gebilde zu verlagern und sie von einem neuen sozialen Sicherheitszentrum her weiterzuleben, weitgehend schwindet. " ¹⁾

1) Helmut Schelsky: Familie a.a.O. S. 89

Gibt es in vielen Fällen von Hilfsbedürftigkeit Möglichkeiten vorbeugender Absicherung, so ist diese bei Krisen und Katastrophen, die die Totalität der Gesellschaft betreffen, ausgeschlossen.

Die Unberechenbarkeit, mit der aus durchweg exogenen Anlässen die existenziellen Sicherungssysteme einer Gesellschaft ausser Kraft gesetzt werden, lässt keine Möglichkeit, sich auf den Extremfall einzustellen. Sicherung gegen Notfälle kann nur die gewöhnlichen, berechenbaren Anlässe umfassen, nicht auch die Katastrophen, durch die ja gerade das ganze Ordnungssystem einer Gesellschaft infrage gestellt wird.

Mit dem Verlust der Selbstverständlichkeit, sich in der jeweils gegebenen gesellschaftlichen Wirklichkeit zurechtzufinden, wird der Mensch zurückverwiesen auf seine jeweils ureigenen Möglichkeiten.

Diese allein - ob nun individuell oder im Gruppenverband gesehen -, geben ihm eine Chance, unter den völlig veränderten Verhältnissen sein Leben zu sichern. Eine Aufgabe, auf die weder Erziehung noch Schule vorbereitet haben, die ad hoc gelöst werden muss.

Will man in solchen Krisensituationen nicht alle Menschen gleichermassen als hilfsbedürftig hinstellen, obwohl sie es, gemessen an normalen Lebensbedingungen, sicher sind, so muss die Differenzierung da angesetzt werden, wo die konstitutionelle Verfassung der Menschen jeweils eine ausreichende Chance der Durchsetzung und Lebenserhaltung bietet.

Das gilt gleichermassen für die Nachkriegssituation, wo die Fähigkeit des Hamsterns, Holzklauens und Schlängestehens Voraussetzung war, zu überleben, wie ebenfalls bei Naturkatastrophen, in denen die physischen Anforderungen dominieren und von daher die Chancen bestimmt werden.

So betrachtet kann selbst unter Extrembedingungen davon gesprochen werden, dass auf einer verschobenen Ebene nur in Teilbereichen Hilfsbedürftigkeit herrscht. Vor allem die Menschen, die den einseitigen Anforderungen

gegebener Notsituationen nicht gewachsen sind, bedürfen zur Überwindung der Krise der Unterstützung, sind demnach, unserer Definition entsprechend, hilfsbedürftig. Die Chancen der Selbsthilfe, d.h. die Fähigkeit, in Extremsituationen den spezifischen Anforderungen gerecht werden zu können, sind ungleich verteilt. Wichtig ist dabei auch, die Notsituation in ihrem Ausmass zu erkennen und die Bereitschaft, auf die Veränderung einzugehen, die Hemmungsbarrieren überkommener ethischer und moralischer Normen zu durchbrechen. So gesehen liegt in der demoralisierenden Wirkung von Katastrophen für den Einzelmenschen die Chance, der existenziellen Bedrohung wenigstens teilweise zu begegnen.

e) Die gesellschaftliche Stellung des
Armen und Hilfsbedürftigen heute

Die Stellung der Menschen innerhalb der Gesellschaft wird ganz wesentlich durch Verhaltenserwartungen bestimmt. Darunter sind ebenso die Erwartungen im Hinblick auf normgerechtes Verhalten zu verstehen, wie auch eine am jeweils gegebenen gesellschaftlichen Selbstverständnis ausgerichtete Lebensführung. Die Gesellschaft stellt so Forderungen an den einzelnen, sich an dem "Üblichen", an den "Gewohnheiten" zu orientieren. Dies in bezug auf die Ausbildung, den Konsum und die sichtbaren Symbole eines zeitgemässen Lebensstandards.

Der Ausschluss von den Bezugsquellen, die Voraussetzung für eine Lebensführung nach dem anerkannten Lebensstandard sind, oder auch nur ein übermässig geringer Anteil an diesen, benimmt den Menschen der Fähigkeit, den gesellschaftlichen Erwartungen gerecht zu werden. Die Gründe hierfür sind genannt. Bedeutet die Trennung von den Einkommens- und Vermögensquellen in unserer auf Geldwirtschaft ausgerichteten Ordnung an sich schon eine

bis zur existenziellen Gefährdung gehende materielle Einschränkung, so hat darüber hinaus noch die nach aussen in Erscheinung tretende "Rückständigkeit" den sichtbaren Ausschluss aus dem Gesellschaftsverband, die gesellschaftliche Isolierung zur Folge.¹⁾ Simmel wies schon auf diesen Sachverhalt hin. "Im übrigen ist bemerkbar, dass die gestiegene allgemeine Wohlhabenheit, die genauere polizeiliche Beaufsichtigung, vor allem das soziale Gewissen, das, gute und schlimme Empfindungen wunderbarlich mischend, den Anblick der Armut nicht ertragen kann - dass alles dieses der Armut immer mehr die Tendenz oktroyiert, sich zu verstecken."²⁾ Diese Verbannung aber an die Randzonen des gesellschaftlichen Lebens macht die Hilfsbedürftigkeit über die materielle Notlage hinaus zu einem psychischen Problem.

Die Frage ist, wie die Gesellschaft den Ausschluss oder die periphere Stellung des Hilfsbedürftigen rechtfertigt. Allgemeine Ansicht ist heute, es handele sich bei dieser Gruppe der Armen und Hilfsbedürftigen nur um eine quantité négligeable. Vor dem Hintergrund der Ereignisse der vergangenen Jahrzehnte werden dieser Gruppe - so meinen wir - die "Asozialen", "Gesträndeten" und "Gescheiterten" des letzten Krieges zugerechnet. Nur bei dieser Unterstellung wird die oft beklagte Gleichgültigkeit gegenüber vorhandenen Notlagen in der gegenwärtigen Gesellschaft verständlich. An dieser extremen Gruppe bildet sich das Gesellschaftsbild über die Hilfsbedürftigen heraus.

Dabei werden - je nach eigenem Erlebnis in den vergangenen 20 Jahren - die Maßstäbe der Beurteilung weiter oder enger gefasst, die Schuld mehr den Verhältnissen oder menschlichem Versagen zugesprochen.

Diesen Hilfsbedürftigen gegenüber wird unter Hinweis auf

1) Dies dürfte teilweise der Grund auch dafür sein, dass die oft beklagte übermässige Hinwendung zu einem bestimmten, gerade gültigen Geltungskonsum, der unter den gegebenen Umständen eigentlich nicht vertretbar ist, so verbreitet ist. Man will die Isolierung durch sichtbare Symbole des Lebensstandards überwinden.

2) Georg Simmel: Soziologie S. 373

die gesellschaftliche Norm des "autarken Menschen" der Vorwurf erhoben, unterlassen zu haben, was jedes Bürgers Pflicht und Möglichkeit; die Sicherung der Existenz durch eigene Fähigkeit und Arbeit.

Diese zuletzt genannte Norm hat in der Nachkriegsgesellschaft ausserordentliche Wandlungen erfahren und damit auch das gesellschaftliche Vorurteil gegenüber den Hilfsbedürftigen verändert.

Mit dem Zusammenbruch 1945 ging das Bewusstsein der Zusammengehörigkeit verloren in dem Kampf um die Erhaltung des jeweils eigenen Lebens. Allein der Wille, sich selbst und die Familie durchzubringen, galt.

Normen und Regeln waren aufgehoben oder bis zur Unwirksamkeit verwischt. In dieser Zeit, in der jeder mann auf die bekannten Formen der Daseinssicherung verzichten musste und zur ausreichenden Lebenssicherung allein auf die eigene Initiative angewiesen war, wurde nach unserer Meinung der Grund für die spätere Einstellung gelegt. Einerseits zeigte die Totalität des Zusammenbruches die Grenzen, in solchen Katastrophen durch Selbsthilfe auszukommen, war die Notlage nicht Folge mangelnder Vorsorge. Andererseits aber gab der beginnende Wiederaufbau unter den Bedingungen einer freien wirtschaftlichen Entfaltung der Eigeninitiative den Spielraum, der ihren Erfolg so nachhaltig als eigene Leistung hinstellt und Anlass ist zu Selbstgefälligkeit und Überheblichkeit.

Die Fiktion, am Tage Null seien alle Menschen in Deutschland gleich gewesen, hätten bei gleichen Chancen auf sich selbst gestellt den Wiederaufbau begonnen und daraus seien erst die heutigen Unterschiede entstanden, prägte das Image des Hilfsbedürftigen aus der Sicht des Erfolgreichen.

Heute kann mit Verbindlichkeit keine Aussage über die Einschätzung der Hilfsbedürftigen durch die Gesellschaft gemacht werden. Dazu fehlt eine Untersuchung über diesen Komplex. Sucht man nach einem sichtbaren Ausdruck, der ein Urteil zulässt, so bieten sich die

gesetzlichen Neuregelungen an, insbesondere das BSHG. Daraus wird die ambivalente Einstellung deutlich. Einerseits werden die Unterstützungen ausgeweitet, die Stellung des Hilfsbedürftigen durch einen Rechtsanspruch aufgewertet. Andererseits hält sich auch dieses Gesetz weiter - im Rahmen bisheriger Regelungen - an fiktive Richtsätze, bleiben individuelle Momente bei der Beurteilung von Notlagen unberücksichtigt. Wie bisher will das Gesetz vor allem Hilfe zur Selbsthilfe regeln, anerkennt aber gleichzeitig die Unmöglichkeit subjektiver Lösungen und erklärt den Staat in bestimmten, abgegrenzten Fällen für verantwortlich. Die Trennung von Hilfsbedürftigen mit Unterstützungsanspruch und anderen Menschen, die sich in Not befinden, denen aber nicht geholfen wird, kennzeichnet unseres Erachtens nicht nur die Unmöglichkeit einer umfassenden Regelung durch gesetzliche Bestimmungen, sondern auch das gesellschaftliche Vorurteil, das hier zwischen unverschuldet und verschuldet trennt. Allgemein kann gesagt werden: die Hilfsbedürftigkeit ist an sich kein Makel, solange eigenes Verschulden nicht vorliegt oder nicht erkennbar ist. Unterstützungen werden grosszügig zugestanden; gesellschaftliche Forderung aber dazu bleibt die Eigeninitiative, die nachträgliche Bestätigung der Rechtmässigkeit von Hilfe ist. Die umfassende Absicherung gegenüber herkömmlichen Notlagen durch Vorsorge und Unterstützung bringt den Hilfsbedürftigen tatsächlich erst dann in eine Aussenseiterposition, wenn er unverkennbar die Zeichen seiner Notlage trägt. Das aber ist verhältnismässig selten in einer Gesellschaft, die so vielfältige Surrogate bereitstellt, sich auf einer niederen Ebene den Anforderungen des Lebensstandards anzupassen. Damit bleibt im äusseren Erscheinungsbild der Gesellschaft die Gruppe der "ausgestossenen Hilfsbedürftigen" gering, scheint eine echte Konfliktsituation mit virulenten sozialen Spannungen nicht gegeben.

3. Hilfe als soziales Handeln

Die Vielschichtigkeit und Komplexität der Motive, Formen und Ziele menschlichen Handelns, die im zwischenmenschlichen Bereich insgesamt als 'soziales Handeln' anzusehen sind, umfassen mehr, als im Zusammenhang unserer Analyse der Hilfe notwendig zu behandeln ist. Soziales Handeln stellt den Totalbereich der vom Menschen auf den Artgenossen bezogenen Handlungen und Tätigkeiten dar, Hilfe ist darin nur ein Teillaspekt.

Gerichtet auf den im Lebensverband als hilfsbedürftig erkannten Mitmenschen, schafft die Hilfe in ihrer unmittelbarsten Form, als Hilfe von Mensch zu Mensch, das Bewusstsein der Gemeinschaft.

Für den Hilfsbedürftigen bedeutet seine Notlage eine Einschränkung der Teilhabe am gesellschaftlichen Geschehen.

Die Hilfe vermittelt als Ausdruck der Solidarität der Gesellschaft das Erlebnis der Zusammengehörigkeit über die Differenzierungen hinweg und ist so eines der wesentlichen Momente gesellschaftlicher Integration.

Die jeweils individuell erlebten Notlagen schaffen in ihrer Gesamtheit gesellschaftliche Konfliktsituationen, insofern aus dem Gegensatz von Not oder Armut und Gesicherheit oder Wohlstand die Auseinandersetzung um die beschränkt vorhandenen oder ungleich verteilten Mittel der Existenzsicherung erwächst.

Tritt die existenzielle Bedrohung in der Notsituation für Teile der Gesellschaftstotalität soweit hervor, dass - gleich aus welchen Gründen und ohne Klärung der Frage nach dem Verschulden - das Leben für diese selbst gefährdet wird, so bleibt als einziger Ausweg, unter Missachtung gesellschaftlicher Sanktionen, die Kulturbarrriere des Normsystems zu durchbrechen. Als Ausweg tritt die Regellosigkeit, die z.B. auf physischer Kraft, Verschlagenheit und Brutalität im

Verhältnis der Menschen untereinander besteht, hervor, ob nun in partiellen Bereichen der Gesellschaft oder in dieser insgesamt. Je nach der Form und dem Ausmass der gegebenen Notsituation.

Die unaufhebbaren Notlagen von Bevölkerungsgruppen bedeuten unter diesen Bedingungen eine latente Bedrohung des jeweils bestehenden gesellschaftlichen Ordnungs- und Normsystems. Ohne einen Ausgleich, der sich bei totalen Existenzbedrohungen nicht über gesellschaftliche Sanktionen herbeiführen lässt, würde die latente Konfliktsituation zu einer andauernden offenen Auseinandersetzung innerhalb der Gesellschaft um die existenzsichernden Mittel führen.

Gleichgültig, welches System hier gedacht wird, ausgeschlossen nur die Utopie einer klassenlosen Gesellschaft von Menschen, die gleichermassen in ihrer Existenz gesichert sind und bei der sozialrelevante Unterschiede für die Daseinsvorsorge keine Bedeutung haben: Unter der Annahme einer gesellschaftlichen Differenzierung im Hinblick auf den Zugang zu den existenzsichernden Mitteln, muss ein Regulativ die Extrempositionen der Armut abschwächen. Diese Bedeutung kommt in allgemeinsten Weise der zwischenmenschlichen Hilfe zu. Sie mildert als Ausgleichssystem die Konfliktsituation ab, in dem einmal die Gruppe der in Not befindlichen Menschen klein gehalten, oder aber die Notlage selbst für den betroffenen Menschen abgeschwächt, d.h. die unmittelbare Existenzbedrohung aufgehoben wird.

Diese gesellschaftliche Wirkung der Hilfe ist nicht bewusst erkannt und gewollt, tritt vielmehr als Folge der am Mitmenschen geleisteten Tat der Nächstenliebe, gleichsam als Nebenprodukt in Erscheinung.

Erst gesamtgesellschaftliche Konzeptionen führen in diesem Sinne dazu, dass bewusste Eingriffe in die Gesellschaftsstruktur zum Schutze der bestehenden Verhältnisse durchgeführt werden. "Die staatliche Gemein-

schaft sorgt aus Zweckmässigkeitsgründen für den Armen." 1)

Diese Zweckmässigkeitserwägungen führen zu den staatlichen Massnahmen der Einkommensumverteilung, zu gesetzlichen Regelungen der Vorsorge für Notfälle und zu bewusst gestaltender Sozialpolitik.

Im Gegensatz zu der von einer Gesamtkonzeption ausgehenden, die Gesellschaftsstruktur verändernden politischen Massnahme, leistet die Hilfe generell nicht mehr, als eine vorübergehende Stützung, die Minderung einer aussergewöhnlichen Notlage.

Dies aber auch mit dem Ziel, im jeweils gegebenen Einzelfall die Voraussetzungen zu schaffen, die eine selbständige, von Unterstützungen unabhängige Existenz braucht.

Hier möchten wir im Gegensatz zu Wolf 2) die Hilfe in diesem Sinne weiter gefasst sehen. Wir meinen, dass sie nicht nur letzte Unterstützung im hoffnungslosen Fall ist, sondern in Absetzung zu politischen Massnahmen des Staates im bescheideneren, aber sehr wohl freieren und lebensnaheren Raum ein gleiches Anliegen verfolgt wie dieser.

Wolf meint: "Fürsorge (das ist bei ihm freie Wohlfahrtspflege d.V.) soll ihrem gemeinten Sinn nach in die soziologische Situation des Individuums nur mit wirtschaftlicher Unterstützung eingreifen und die gegebene soziologische Situation nach Kräften zu ERHALTEN STREBEN." 3) Wohlfahrtspflege (und darunter versteht er staatliche Massnahmen, d.V.) soll ihrem gemeinten Sinn nach gerade das Gegenteil bewirken, nämlich eine vom Träger der Wohlfahrtspflege missbilligte soziologische Situation des Individuums aufheben und durch Erziehung oder Verwahrung eine neue soziologische Situation des Pflegeobjektes BEGRÜNDEN." 4)

1) Georg Simmel: Soziologie a.a.O. S. 351

2) Erik Wolf: Die soziologischen Grundlagen der Fürsorge und Wohlfahrtspflege.

3) Hervorhebung durch Wolf.

4) Erik Wolf: Soziologische Grundlagen a.a.O. S. 4ff

Auch die zwischenmenschliche Hilfe will über das " ERHALTEN " von gegebenen soziologischen Situationen hinaus verändern, d.h. soweit möglich im Einzelfall die Momente beseitigen, die die Unterstützungsbedürftigkeit ausmachen. Dies wird besonders da deutlich, wo die Hilfe eben nicht nur " wirtschaftliche Unterstützung " ist, sondern darüber hinaus Anleitung und Ausbildung mit umfasst und ebenso da, wo sie die Chancen der selbständigen Lebenssicherung zu verbessern sucht, indem sie auf die elementarste Basis der menschlichen Existenz, die Gesundheit, einwirkt.

4. Die gesellschaftliche Bedeutung von Hilfe

Zwischenmenschliche Hilfeleistungen sind ihrem Ursprung und Wesen nach freiwillig gewährte Unterstützung, die einzelnen Mitgliedern menschlicher Gesellschaften existenzgefährdende Bedrohungen überwinden helfen sollen. Sie sind damit einerseits, indem sie auf den Einzelmenschen gerichtet sind, ein Problem individueller Existenz, ebenso aber auch, insofern der Einzelmensch im Gesellschaftsverband lebt, ein umfassendes soziales Anliegen.

Diesen Sachverhalt hebt Simmel hervor, wenn er sagt: " Die Armenpflege (und damit ist eine Art zwischenmenschlicher Hilfeleistung gemeint, d. V.) geht in ihrem konkreten Wirken durchaus nur auf den Einzelnen und seinen Zustand. Und gerade dieser Einzelne wird für die modern - abstrakte Form der Armenpflege zwar zu ihrer Endstation, aber durchaus nicht zu ihrem Endzweck, der vielmehr nur in dem Schutz und der Förderung des Gemeinwesens liegt." ¹⁾

Es kann und soll hier nur der zweite Komplex untersucht werden, nämlich die gesellschaftlichen Voraussetzungen und die Bedeutung, die Hilfe im Gesellschaftsverband jeweils besonderer Ausprägung für diesen hat.

1) Georg Simmel: Soziologie a.a.O. S. 349

Die Idealvorstellung des 'Auskommens' verändert sich mit den Wandlungen der technischen und sozialen Lebensbedingungen einer Gesellschaft. Entsprechenden Veränderungen unterliegen auch die zwischenmenschlichen Hilfeleistungen, die, je nachdem welcher Art die Extrempositionen der Notlagen im Verhältnis zur Gesamtgesellschaft sind, wirken müssen.

Dies ist einmal von Bedeutung im Hinblick auf Veränderungen des zur Lebensführung notwendigen Minimums, durch das der Anspruch der in Not befindlichen Menschen sich verengt oder erweitert, zum anderen aber auch für die Art und Weise der Hilfe, die geleistet werden muss, um z.B. in einem hochtechnisierten, zivilisierten Staat eine Notlage wirksam beheben zu können. Die Grenzen der Wirksamkeit zwischenmenschlicher Hilfe im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Bedeutung werden hier sichtbar. Denn nur da, wo es gelingt, mit den Mitteln der staatlichen Sozialpolitik und den freien Hilfeleistungen einen ausreichenden Ausgleich zu schaffen, können revolutionäre Ansätze aus den Sozialkonflikten abgefangen werden. Nach dem, was wir im ersten Kapitel dieser Arbeit unter Armut und Hilfsbedürftigkeit behandelt haben, verstehen wir hier unter Sozialkonflikten auch die Notsituationen, aus denen echte sozialrevolutionäre Impulse erwachsen. Diesen Notlagen gegenüber nimmt sich die freie Hilfeleistung karitativer Verbände und Organisationen gering aus. Wie die Entwicklung gezeigt hat, bedurfte es zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Bevölkerungsschichten umfassender Eingriffe des Staates. In dem Masse, wie durch sozial- und wirtschaftspolitische Massnahmen die Chancen der Existenzsicherung für die Menschen verbessert wurden, verminderten sich die sozialrevolutionären Impulse. In diesem Sinne wirkt auch die zwischenmenschliche Hilfe der freien Wohlfahrtsverbände.

Betrachtet unter dem Gesamtaspekt 'soziale Sicherheit', stellt Achinger diesen Sachverhalt eindeutig heraus.

Er konstatiert die Identität der Interessen der Hilfsbedürftigen und Helfenden, indem er darauf verweist, dass das Interesse des Hilfsbedürftigen auf eine Besserung seiner Lebensbedingungen gerichtet ist, das des Helfenden - gleichgültig, ob er darum weiss - auf eine Abmilderung der Spannungen und so eine Erhaltung seiner eigenen, gegenüber dem Hilfsbedürftigen besseren gesellschaftlichen Position.

Achinger sagt: " Soziale Sicherheit erscheint nicht nur als das durchschlagende Mittel zum Schutze der Schwachen, sondern es ist zugleich ein Mittel zum Schutze der Herrschenden und der Bessergestellten. Soziale Sicherheit für die, deren Leben gefährdet ist, bedeutet zugleich soziale Sicherheit für alle anderen gegen die Gefahr des Umsturzes; sie wird damit ein Mittel für die Erhaltung des inneren Friedens." ¹⁾

So findet das Ausmass des Ausgleichs auch seine Grenze in den Massnahmen, die notwendig und ausreichend sind, den " inneren Frieden " zu gewährleisten. Nur soweit kann und will die planvolle Hilfe in einer gegebenen gesellschaftlichen Organisation reichen, wie die Abschwächung und Aufhebung des Sozialkonfliktes es erfordert. Damit ist der Hilfe eine Grenze gesetzt, die unabhängig von allen Motiven etwa bei einem, den technischen und zivilisatorischen Gegebenheiten entsprechenden Existenzminimum liegt.

Simmel hat diese Begrenzung der Hilfe aus ihrer gesellschaftlichen Funktion schon hervorgehoben.

" Ihr (der Armenpflege d.V.) Sinn ist gerade, gewisse extreme Erscheinungen der sozialen Differenziertheit so weit abzumildern, dass jene Struktur weiter auf dieser ruhen kann. Fusste sie in dem Interesse für den individuellen Armen, so wäre dem Prinzip nach gar keine Grenze gegeben, an der die Güterverschiebung zu seinen Gunsten halt machen müsste, bevor sie den Ausgleich erreichte; da sie aber statt dessen im Interesse der Gesellschaftstotalität - des politischen, familiären, irgendwie soziologisch bestimmten Kreises - erfolgt, so

1) Hans Achinger: Soziale Sicherheit
Stuttgart 1955 S. 14/15

hat sie keinen Grund, der Art und dem Mass nach für das Subjekt zulänglicher zu sein, als es die Erhaltung der betreffenden Totalität in ihrem status quo verlangt. "1)

Für die Einhaltung dieser Grenze bei Hilfe gibt es nur insofern gültige Normen, als gesetzliche Regelungen die staatlichen Hilfsmassnahmen bestimmen. Dabei zeigt sich, dass der Anteil, den bestimmte Gruppen Hilfsbedürftiger erhalten, abhängig ist von ihrer politischen Potenz, d.h. der Fähigkeit, den eigenen Forderungen politischen Nachdruck zu verleihen.

" Statt der objektiven Abwägung der Hilfsmittel und Notstände geht es um die Erkennung und Bekämpfung von Massennotständen, die bereits ein Politikum geworden sind. Sie erhalten den Vorrang auch vor solchen Nöten, die vielleicht objektiv wichtiger erscheinen könnten. Notleidende, die sich politisch nicht geltend machen können, bleiben länger oder dauernd unberücksichtigt." 2)

Solange die freien Wohlfahrtsorganisationen in ihren Hilfsaktionen tatsächlich unabhängig sind von jeder politisch gefärbten Bevormundung, ist es gerade ihre grosse Chance und Leistung, in beschränktem Masse unabhängig von dem gesellschaftlichen Erfordernis zu helfen und auch denen sich zuzuwenden, denen politisch nicht die zur Berücksichtigung erforderliche Bedeutung zukommt.

Der freiwilligen organisierten Hilfe wird in besonderem Masse zuerkannt, gesellschaftliche Kräfte zu aktivieren. Mit dem Hinweis auf diese eigene Leistung wenden sich die Verbände gegen die zunehmende staatliche Planung und Vorsorge für Notfälle. Der Vorwurf der Kollektivierung wird von ihnen erhoben. Sie sehen darin einmal eine Entmündigung der Menschen und als Folge davon ein Nachlassen der Bereitschaft zur Selbsthilfe. Zum anderen unterstellen sie, dass die staatlichen Eingriffe die Bereitschaft zur Hilfe beeinträchtigen, wo-

1) Georg Simmel: Soziologie a.a.O. S. 349

2) Hans Achinger: Soziale Sicherheit a.a.O. S. 16

durch deren gemeinschaftsfördernde Bedeutung verloren ginge.

Ist diese Kausalität von staatlicher planender Gesamtvorsorge und dem Nachlassen der Bereitschaft zur Hilfeleistung tatsächlich gegeben, geht die Opferwilligkeit auf ein Minimum zurück, so würde das eine wesentliche Beeinträchtigung des gesellschaftsinternen Ausgleiches, einen Verlust an Integrationskräften bedeuten.

" Stellt man sich in einem dynamischen Gleichnis das gesellschaftliche Leben der Menschen als ein Spannungsfeld zentripetaler und zentrifugaler Kräfte vor, so bildet die Hilfe einen der wichtigsten zentripetalen Faktoren. "1)

Wir meinen jedoch, dass der Verlust an Hilfsbereitschaft - wenn er überhaupt festzustellen ist - auf andere Momente zurückgeführt werden muss.

Wesentlich für die staatlichen Massnahmen ist, dass sie durch die politische Gestaltung in erster Linie die Voraussetzungen der Existenz, die Bedingungen, die für die Lebenseinrichtung entscheidend sind, verändern. Es ist fraglich, ob Verschiebungen der äusseren Bedingungen allein ausreichen, die Bereitschaft der Menschen in unserer Gesellschaft aufzuheben, an dem Schicksal und den Begebenheiten ihrer Mitmenschen teilzuhaben und sie durch eigene Initiative und Hilfe zu unterstützen.

Auf eine kurze Formel gebracht, wirkt Hilfe:

a) restaurativ

Durch Hilfe werden bestehende Verhältnisse einer gegebenen Gesellschaft erhalten, gestützt, abgesichert. Mit Hilfe wird nicht beabsichtigt, strukturelle Veränderungen herbeizuführen, sie wird ohne Prüfung des gegebenen Systems, seiner 'Rechtmässigkeit' und 'Funktionsfähigkeit' gewährt.

1) Dora Peyser: Hilfe als soziologisches Phänomen
a.a.O. S. 1

Nicht Zielmodelle einer besseren Gesellschaft leiten die Handlungen der Helfenden, sondern das jeweils auftretende Leid fordert sie heraus und weckt den Willen, die individuell gesehenen Notlagen zu beseitigen oder eine als ungerecht erkannte Situation zu mildern. Wenn darüber hinaus Hilfe in einer konkreten gesellschaftlichen Situation mit bestimmter Absicht gewährt wird, so mit der des 'Ausgleichs' innerhalb der herrschenden Zustände.

Hilfe zielt nicht in erster Linie darauf ab, die Ursachen von Notlagen zu beseitigen, sondern nur diese selbst zu mildern. Werden soziale Spannungen solchermaßen gedämpft, so wird die aus ihnen erwachsende Dynamik, die zur Korrektur des Systems führen könnte, abgeschwächt.

Damit aber wird Hilfe notwendig zu einer Dauereinrichtung dann, wenn die Ursachen von Notlagen in Funktionsstörungen des Gesellschaftssystems liegen.

Die Abschwächung von Konfliktsituationen durch ausreichende Hilfe verhindert Korrekturen der Herrschaftsstruktur, die sich aus der Eigendynamik sozialer Entwicklungsprozesse ergeben könnten.¹⁾

b) beschleunigend auf Veränderungen

Eine mittelbare Wirkung, hervorgerufen durch die Tendenz, Notlagen aufzuspüren und bewusst zu machen, zeigt

1) Mit diesem Hinweis auf ein 'funktionierendes Gesellschaftssystem' soll nicht allein eine 'funktionalistische Gesellschaftstheorie' als gültig unterstellt werden.

Vielmehr stimmen wir in diesem Punkt den verschiedenen Ausführungen Dahrendorfs zu: (s. darüber: "Gesellschaft und Freiheit", "Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen" und "Soziale Klassen und Klassenkonflikte").

Dieses 'funktionierende Gesellschaftssystem' unterstellt nur, dass unter den realen Bedingungen eines herrschenden Gesellschaftssystems bestimmte Funktionen anerkannt und vorausgesetzt sind, durch die die Bedeutung von Sozialkonflikten, ihr Ort und Ausmass bestimmt und aufgewogen werden müssen. Ist das nicht der Fall, wird der Konflikt zur Veränderung des Systems führen. In diesem Sinne unterstützt die Hilfe das Funktionssystem und verringert die Brisanz des Konfliktes.

die Bedeutung der freiwilligen Hilfe als Stimulans sozialer Entwicklungsprozesse. Gesellschaftliche Notlagen werden erst dann zu virulenten Konflikten, wenn die improvisierte, nicht ausreichend wirkende Selbsthilfe durch 'Hilfe von Aussen' ersetzt wird.

Das Aufspüren solcher latenten Existenzbedrohungen, ihre Aktualisierung zu Notlagen ist ein Anliegen der Freien Wohlfahrtsverbände. Diese Bewusstmachung erst erhebt die Notlagen zu sozialen Konflikten, die auf die Wandlung des Gesellschaftssystems hinwirken.

Es ist nicht möglich, die Bedeutung der Hilfe so oder so eindeutig zu erklären. Die zwei Möglichkeiten sind verifizierbar, wobei dann jeweils eine dominant ist, selbst dann, wenn das ganze gesellschaftliche Sicherungssystem Hilfe in beiden Wirkungsrichtungen umfasst. Die Wirkung der Hilfe auf den gesellschaftlichen Entwicklungsprozess hängt ab von den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen, d.h. von den verbindlichen Regelungen der allgemeinen Existenzsicherung, von der Abgeschlossenheit oder Offenheit des Systems, von der Sozialstruktur, den ökonomischen und zivilisatorischen Bedingungen. Zudem ist die Bedeutung der Hilfe in jeweils gegebenen Notlagen unterschiedlich, lässt sich ihre Wirkung aus den Ursachen erklären, die im Einzelfall ausschlaggebend sind.

5. Motive zwischenmenschlicher Hilfe

Ohne einen Hinweis auf die Motive, die den jeweils einzelnen Menschen bewegen, sich der Notlage seiner Mitmenschen anzunehmen, muss jede Abhandlung über die Hilfe der Freien Wohlfahrtsverbände unvollständig bleiben. Selbst in einer soziologischen Analyse müssen die Handlungsimpulse, die zur Aktion führen, aufgezeigt werden. Sie geben einen Hinweis auf das gesell-

schaftliche Selbstverständnis und die Einstellung den Notlagen gegenüber.

Unter Motiven sollen hier die Beweggründe von Einzelmenschen und die erklärten Gruppenabsichten von Freien Wohlfahrtsverbänden verstanden werden.

Allgemein kann für den abendländischen Kulturbereich jede ethisch begründete Hilfe aus den Forderungen der christlichen Religion, der Nächstenliebe, hergeleitet werden. Auch dort, wo der Bezug nicht mehr unmittelbar sichtbar, die säkularisierte Form des humanitären Motivs im Vordergrund steht. Dazu treten die Begründungen, die sich aus der schicksalhaften Verbundenheit bei gleichartigen Existenzbedrohungen ergeben.

a) Christliche Nächstenliebe

Es ist uns nicht möglich, das christliche Gebot der Nächstenliebe in eindeutiger Weise zu erklären. Das Gott - Menschverhältnis ist vielfältig abgewandelt in den verschiedenen theologischen Interpretationen der christlichen Kirchen und Sekten.

In allgemeinste Form - damit schon in hohem Masse säkularisiert - meint es die aus göttlichem Gebot hergeleitete Anteilnahme am Leben und Schicksal des anderen, die liebevolle Hinwendung zu ihm, der Beistand in seelischer und materieller Not. Dabei kommt der Frage, welche Bedeutung jeweils der Akt der Hilfe hat, ob er in erster Linie auf die Linderung von Not zielt, eine bestimmte Einstellung der Not gegenüber prägt oder hauptsächlich darin besteht, "als Gradmesser der Gottesliebe" ¹⁾ einen Eigenwert in der metaphysischen Beziehung zu haben, eine hervorragende Bedeutung zu.

Eng gebunden an die kirchlichen Organisationen und

1) Philipp Kröner: Die ethischen Grundlagen der Sozialarbeit und der Auftrag des Sozialarbeiters in öffentlicher und freier Wohlfahrt
Freiburg/Br. 1959 S. 40

ihre Institutionen lässt sich christliche Nächstenliebe nur am Beispiel kirchlicher Liebestätigkeit aufweisen, wenn man sie nicht als ebenso unverbindliche wie nichtssagende Begründung für das eben von einem Christen auf den Bruder gerichtete Tun - Hilfe - allgemein anwenden will. Es sei darum hier gestattet, an einem sicher nicht allgemein verbindlichen Beispiel die Bedeutung christlicher Nächstenliebe abzuhandeln, sie als Motivation der Hilfe darzustellen. "Die kirchliche Liebestätigkeit erwächst aus übernatürlichen Beweggründen; ... Für sie ist das Bekenntnis zur materiellen und geistig - sittlichen Not des Bruders ein Bekenntnis zu Gott selbst. Weil der Notleidende selbst sozusagen in den Hintergrund und Christus in seinen geschundenen, verlassenen, irrenden und verfolgten Brüdern an dessen Stelle tritt, wächst das Mass der dienenden Hingabe bisweilen bis zum Heroismus grosser Karitaspersönlichkeiten." 1)

Dieses Zitat zeigt, dass Liebestätigkeit aus christlicher Nächstenliebe in erster Linie nicht auf den Hilfsbedürftigen gerichtet ist, sondern ihren Wert in sich, d.h. als gottgefällige Tat hat.

Das spricht nun keineswegs gegen den Wert und Umfang solchermaßen geleisteter Hilfe, stellt nur klar das Motiv heraus, das hier "als eine Form der Askese, oder ein 'gutes Werk', dass das jenseitige Schicksal des Gebers verbessert" 2) erscheint. Jedes Opfer und damit jede Hilfe hat so eine zweifache Bedeutung. Es ist Ausdruck elementarsten christlichen Verhaltens und dient zugleich dem gesellschaftlichen Konfliktausgleich.

1) Philipp Kröner: Die ethischen Grundlagen der Sozialarbeit und der Auftrag des Sozialarbeiters in öffentlicher und freier Wohlfahrt
Freiburg/Br. 1959 S. 40

2) Georg Simmel: Soziologie a.a.O. S. 348

b) Hilfe aus humanitären Motiven

Bei der humanitären Motivation tritt der hilfsbedürftige Mensch in den Vordergrund, wird seine Not als "moralische Verpflichtung zur freiwilligen Hilfe gestützt durch den sanften Zwang sozialer gesellschaftlicher Prestigebedürfnisse und Gesinnungsdemonstrationen, in denen sich eine bestimmte soziale Schicht ihre führende gesellschaftliche Rolle bestätigt" ¹⁾ empfunden.

Erwachsen aus dem Erlebnis unbewältigter Probleme der Gesellschaften, erkennt die humanitäre Hilfe die Hilfsbedürftigkeit einzelner Menschen als unverschuldete Notsituation an, der gegenüber die mitmenschliche Verantwortung zum Beistand führt. Aus der schicksalhaften Verbundenheit, in der die Menschheit schlechthin lebt, wachsen die Impulse zur Hilfe.

Dieses Gemeinsamkeitserlebnis tritt auf in der Phase der Aufklärung und des deutschen Idealismus und überwindet erstmals total die sozialen Barrieren. Da sich gegen die gesellschaftliche Wirklichkeit diese humanitären Gedanken nicht in sozialrevolutionäre Taten umsetzen lassen oder auch nicht umgesetzt werden sollen, erschöpft sich die praktische Aktion im Ausgleich durch Hilfe, in dem Versuch, auf der untersten Ebene wenigstens die primitivsten Existenzvoraussetzungen für die Mitmenschen zu sichern.

Die säkularisierte christliche Vorstellung der Gemeinde von Brüdern wird in einer Gesellschaft neuerlich aufgewertet, die auf vielfältige Weise differenziert, in unterschiedlich privilegierte Schichten und Klassen gespalten ist, die - so in Deutschland - weder die religiöse Gemeinsamkeit eines Bekenntnisses noch die politische Einheit kennt, die mit den Problemen revolutionärer Umschichtungen auf ökonomischen und sozialen Gebieten erstmals konfrontiert wird und sie nicht zu lösen vermag.

1) Helmut Schelsky: Freiwillige Hilfe a.a.O. S. 3

c) Genossenschaftliche Hilfe

Aus dem Erlebnis bestimmter klassen- oder gruppenspezifischer Notlagen, aus der Erfahrung, in Notsituationen keine ausreichende Unterstützung zu finden im gültigen Sicherungssystem der Gesellschaft und aus politisch-ideologischer Verbundenheit, entstehen genossenschaftliche Selbsthilfeorganisationen.

Mit dem Zusammenschluss soll der latenten Existenzbedrohung begegnet werden.

Die so motivierte Hilfe kann ebenso in politischen Gruppierungen, wirtschaftlichen Unternehmungen oder eigens geschaffenen Hilfsverbänden hervortreten.

Das Motiv der Hilfe gewinnt eine ganz andere Bedeutung als in den vorgenannten Fällen.

Die Hilfe, die der Helfende gewährt, ist für ihn gleichsam Vorausleistung für den möglichen eigenen Notfall.

Im Sinne von Sozialeinrichtungen der Vorsorge wird die Hilfe zeitverschoben an sich selbst gerichtet. Der Unterschied zu staatlichen oder privatwirtschaftlichen Versicherungsregelungen besteht hauptsächlich darin, dass eine 'Rückzahlung' nur dann erfolgt, wenn der Helfende tatsächlich selbst hilfsbedürftig geworden ist.

So wirkt die Hilfe, die im Augenblick geleistet wird, doch wieder als Unterstützung für den augenblicklich Hilfsbedürftigen, dessen Schicksal auch das eigene werden kann, aber nicht werden muss. Mit ihm verbindet - je nach den im einzelnen bestimmenden Momenten des Zusammenschlusses - die Klassenlage, die politische Einstellung, der Beruf oder bestimmte Formen existenzieller Gefährdungen.

Die Spekulation auf spätere Unterstützung als Gegenleistung für die selbst erbrachte Hilfe kann überhaupt ganz entfallen, wenn nicht die sozial-ökonomischen Verhältnisse tragendes Moment des genossenschaftlichen Zusammenschlusses sind, sondern die ideologi-

schen Übereinstimmungen und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen.

d) Hilfe aus Prestigegründen

Gänzlich gelöst von der Notlage, wird Hilfe Selbstzweck, wenn sie entweder als gruppenspezifische Verhaltensweise von der Gesellschaft erwartet wird oder als Demonstration bestimmter ökonomischer und sozialer Verhältnisse zur Kenntnis derjenigen geleistet wird, die, in gleichen Verhältnissen lebend, diese Hilfe als Zeichen materieller Möglichkeiten und eventuell auch menschlicher Tugend werten.

Hier ist die Hilfe nur ein Medium, über das das eigene Ansehen gefestigt werden kann. Sie vermittelt ein Prestige - und nur dieses ist gewollt -, ist damit gleichsam Kaufpreis für Anerkennung und die Zugehörigkeit zu bestimmten Sozialschichten.

Da solcherart geleistete Hilfe sich nicht nach der Notlage richtet, muss sie allgemein von geringer Wirksamkeit bleiben, ja möglicherweise völlig unnütz sein, wenn die Verbindung von Not und Demonstration verloren geht, wenn nur die selbst anerkannte Notlage oder das, was gerade in Mode ist, als Medium verwendet und berücksichtigt wird. Es liegt in der Eigenart dieser auf Prestige gerichteten Hilfe, dass sie aller Welt sichtbar sein muss, was nur durch bestimmte Aktionen erreicht werden kann.

So berichtet Huizinga über die ersten Jahrhunderte der Kaiserzeit in Rom von diesem Phänomen, dass "tausende von Bürgern bis in die entlegensten Gebiete des Reiches miteinander im Stiften und Schenken von Hallen, Bädern und Theatern, im Abhalten von Speiseverteilungen, im Ausrüsten oder Einrichten von Spielen gewetteifert, alles in stets zunehmenden Ausmassen und alles für die Nachfahren mit rühmenden Inschriften beschrieben." 1)

Diese Hilfsantriebe auch tatsächlich zur Linderung von

1) Johann Huizinga: Homo Ludens (Vom Ursprung der Kultur im Spiel) rde Nr. 21 1958 S. 171

Not einzusetzen, gelingt heute über die Organisationen der freien Wohlfahrtsverbände. Sie setzen - soweit ihnen Spenden zufließen - die Mittel sachgerecht ein und bieten dem Spender die Demonstrationsmöglichkeit, indem sie seinen Namen einer Hilfsaktion anhängen oder der Öffentlichkeit einen Einblick in ihre Spendenlisten geben.

e) Hilfe als gesellschaftlicher Selbstschutz

Unter der Annahme, dass jeweils bestimmte Gruppen als Vertreter herrschender, das Gesellschaftssystem bestimmender Ideologien gegeben sind, zeigt sich deren Vorsorge und Fürsorge den Notleidenden gegenüber als Selbstschutz, als Bestreben, die eigene gesellschaftliche Stellung mit dieser selbst zu erhalten. Verbunden mit der besonderen gesellschaftlichen Stellung ist immer eine entscheidende Kontrolle der sozialökonomischen Institutionen und Mittel einer Population. Die Ungerechtigkeit der Notlage wird von den Hilfsbedürftigen empfunden vor dem Hintergrund dieser Schicht ausreichend begüterter Menschen, denen zudem noch aus ihrer Verantwortung und ihrem Einfluss die unmittelbare Ursache des eigenen Leids zugeschrieben wird.

Hilfe wird hier mit dem Ziel einer Korrektur der Unterschiede, mit der Absicht der Abschwächung von Sozialkonflikten als Selbstschutz von der herrschenden Gesellschaftsgruppe gewährt.

Hier wird der in Not befindliche Mensch nur im Masse der durch ihn hervorgerufenen Bedrohung gemeint, wenn Hilfe geleistet wird. Hier bleibt der unbedeutende Einzelfall, die völlig machtlose Gruppe so lange unberücksichtigt, bis es ihr gelingt, sich zur bedrohenden Kraft zu formieren. Die Identifikation mit dem Gesellschaftssystem, ja mit der Gesellschaft selbst, schafft bei dem Helfenden den Willen, dort einzugreifen, wo es nicht 'reibungsfrei funktioniert'.

Die Organisation der christlichen Kirche im Mittelalter leistete in diesem Sinne den Ausgleich, indem sie - über die aus dem Gebot der christlichen Nächstenliebe erwachsende Hilfe hinaus - den Armen allgemein die Lebenschancen zu sichern versuchte. Der Adel in der Feudalzeit, das Bürgertum in der Industrialisierungsphase und die politischen Parteien - entweder als Vertreter von Gruppen oder als Träger des Volkswillens - heute, versuchen den Spannungsausgleich mit immer neuen Methoden, aber dem gleichen Ziel zu leisten. Dabei ist der Umfang der Hilfeleistung, das Ausmass der Korrektur unterschieden nach den jeweils gesellschaftlichen Ideologien, die die Stellung des Menschen in der Gesellschaft, seine Eigenverantwortung, die Bedeutung der menschlichen Notlagen und die moralische Rechtfertigung sozialer Differenzierungen bestimmen. Dieses Motiv der Hilfe tritt dort deutlich hervor, wo sichtbar die Identität bestimmter Gruppen mit der Politik und Ideologie einer Gesellschaft erkennbar ist, verwischt sich bis zur Unkenntlichkeit, je mehr das Volk in seiner Gesamtheit auf die politische Gestaltung selbst einwirken kann, die Interessen der Gesellschaft selbst erkennt und bestimmt.

6. Das System sozialer Sicherungen in der Bundesrepublik Deutschland

Die vielfältigen institutionalisierten Regelungen der Vor- und Fürsorge, die in der Bundesrepublik Deutschland bestehen, wollen wir als "System sozialer Sicherungen" bezeichnen.

Damit übernehmen wir die erste von zwei Systemdefinitionen von Muthesius. Sie besagt, auf den Bereich sozialer Einrichtungen und Massnahmen in unserer Gesellschaft angewendet: "Die Gesamtheit der sozialen Leistungen - also Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, Ausbildungsbeihilfen, Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Sozialhilfe - kann man ein System sozialer Leistungen nennen"¹⁾ Es ist das "ein nach irgendwelchen Gesichtspunkten zusammengestelltes Gebilde, das wir aus freiem Entschluss als ein einheitliches betrachten und System nennen."²⁾

Der Gesichtspunkt, nach dem in diesem Falle das System als einheitliches Gebilde erkannt worden ist, die soziale Ausgleichsfunktion und die Korrektur von als "ungerecht" empfundenen sozialen Unterschieden ist bewusst oder unbewusst die Wirkung aller hier zusammengefasster Regelungen.

In dieser Definition von Muthesius sind der "Gesamtheit der sozialen Leistungen" die Aktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände nicht zugerechnet worden. Wir möchten im Gegensatz dazu das "System sozialer Sicherungen" umfassender verstanden wissen, rechnen ihm die Leistungen der Freien Wohlfahrtsverbände, sonstiger freier Hilfsträger und die freiwilligen betrieblichen Sozialleistungen zu, so dass für uns die Gesamtheit aller sozialen Leistungen der unterschiedlichsten Träger in einer Gesellschaft das jeweils für sie gültige "System sozialer Sicherungen" abgibt.

1) Hans Muthesius: Die sozialen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. S. 16

2) Hans Muthesius: Die sozialen Aufgaben a.a.O. S. 16

"System" in einem anspruchsvolleren Sinne - wie Muthesius mit der zweiten Definition ausführt - kann die Gesamtheit der institutionalisierten Vor- und Fürsorgeregungen in der Bundesrepublik nicht genannt werden. Das hier skizzierte "System sozialer Sicherungen" in der BRD ist "nicht sorgfältig geplant, theoretisch lückenlos aufgebaut, kein auf einheitlicher gedanklicher Grundlage ruhendes Gebilde vollkommener Integrität." 1)

Die vielen autonomen Hilfsträger lassen ein System in diesem geschlossenen Sinne nicht entstehen, da die unterschiedlichen Motivationen verbunden mit verschiedenartigen Ansätzen und Vorstellungen über das Ausmass des Ausgleichs eine einheitliche Konzeption ausschliessen.

Das System sozialer Sicherungen einer Gesellschaft - hier das der Bundesrepublik Deutschland - wird bestimmt durch den "gesellschaftlichen Zustand, ... die Anschauungen über die Pflichten und Rechte des Einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen." 2) Diesen Bestimmungsfaktoren müssen traditionelle Einflüsse, die wirtschaftlichen Möglichkeiten und die politische Organisationsform hinzugerechnet werden. Insbesondere die politische Organisationsform bestimmt das System sozialer Sicherungen einer Gesellschaft, in dem es die Zuordnung von Kompetenzen auf verschiedene Hilfsträger regelt, den Rahmen für die Aktivitäten gestaltet, diese freisetzt oder einengt. Für die Bundesrepublik sagt Achinger: "Die politische Gleichstellung aller Staatsbürger (demokratisches Prinzip) muss auch für das Hilffsystem bestimmte Methoden ausschliessen und andere bevorzugen." 3) Als wesentliche, durch das demokratische Prinzip bestimmte und entsprechend in unserer Gesellschaft be-

1) Hans Muthesius: Die sozialen Aufgaben a.a.O. S. 16

2) Hans Achinger: 'Neuordnung der sozialen Hilfe' S. 14

3) Hans Achinger: Zur Neuordnung a.a.O. S. 15

vorzugte Methode erkennt Achinger ein "familienadäquates öffentliches Hilssystem". 1)

Im Sinne dieses Hilssystems muss "die Rangordnung zweifellos so beschaffen (sein d.V.), dass die öffentlichen Hilfsformen so weit wie möglich dem faktischen Zustand der Familie angepasst werden müssen. Es ist nicht Sache der sozialen Hilfe, durch die Setzung neuer Daten des Lebens die Familie willkürlich zu verändern." 2)

Es ist die Frage, wie weit die öffentliche Hilfe dieser Forderung gerecht werden und ein "familienadäquates Hilssystem" sein kann. Jedenfalls ist die Vorstellung verbreitet, dass eine familienadäquate Hilfe durch öffentliche Hilfsträger nicht geleistet werden kann. Vielmehr bedingt diese Forderung, dass Hilfsträger, die mit anderen Methoden und in anderen Verfahrensweisen ihre Hilfe erbringen, die weniger bürokratisiert, schematisiert in ihrer Hilfe sind und nicht an die gesetzlichen Einzelbestimmungen - wie die öffentliche Hilfe - gebunden sind, an die Stelle der öffentlichen Hilfsträger zu treten haben. Für diese, dem demokratischen Prinzip gerecht werden den Hilfsformen, werden die Freien Wohlfahrtsverbände als Hilfsträger empfohlen.

1) Hans Achinger: Zur Neuordnung a.a.O. S. 16

2) Hans Achinger: Zur Neuordnung a.a.O. S. 16

III DIE STELLUNG DER FREIEN WOHLFAHRTSVERBÄNDE IN DER BUNDESREPUBLIK

Wir haben die organisierte freiwillige Hilfe als Teil des Systems sozialer Sicherungen unserer Gesellschaft erkannt. Neben den Sozialleistungen der öffentlichen Hand helfen die Freien Wohlfahrtsverbände vor allem dort, wo der Staat nicht aktiv ist, wo er absichtlich Unterstützungen verweigert oder wo die allgemein verbindlichen Gesetze als Grundlage öffentlicher Massnahmen Sonderfälle nicht berücksichtigen können.

Der Rahmen der Aktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände wird so bestimmt durch die Art und Weise und den Umfang staatlicher Sozialleistungen. Darüber hinaus aber bewirkt die vielfach enge Zusammenarbeit öffentlicher und freier Hilfsträger abweichende Regelungen, die in den einzelnen Bundesländern und auch Regierungsbezirken eine Arbeitsteilung - wie wir sie hier hervorgehoben haben - verwischen.

Dies sei unserer Betrachtung vorausgeschickt. Wir wollen im folgenden Abschnitt die Stellung der freien Wohlfahrtsverbände in unserer Gesellschaft anhand einiger Regelungen aufzeigen, die - ob nun historisch zu erklären oder aus bestimmten politischen Vorstellungen geschaffen - die gegenwärtigen Bedingungen verdeutlichen, unter denen die Freien Wohlfahrtsverbände tätig sind.

1. Historische Einordnung

Die gegenwärtigen Freien Wohlfahrtsverbände in der BRD sind entstanden in der Zeit der Industrialisierung, hervorgegangen aus der ungelösten sozialen Problematik der Umbruchsituation des 19. Jahrhunderts. Die sozialpolitische Abstinenz des Staates im 19. Jahrhundert, die Trennung von Staat und Gesellschaft überhaupt, liess die Armut als Folgen der sozialen und ökonomischen Ver-

änderungen unberücksichtigt. Die einzig fähige Institution zur Lösung der Probleme des Pauperismus und später der Proletarisierung, nämlich der Staat, erklärte sich für diese Fragen für nicht kompetent. So bildeten sich innerhalb der Gesellschaft erste Ansätze der heutigen karitativen Organisationen. Entweder im kirchlichen Raum, im kommunalen Bereich oder getragen von den Honoratioren, entstanden die frühen Vereinigungen, die sich der Massenarmut anzunehmen versuchten. Dabei ging es bei diesen frühen Ansätzen den gesellschaftsbejahenden Kräften innerhalb der Bevölkerung darum, die Brisanz der sozialen Unterschiede, die revolutionären Ansätze aus der sozialen Verelendung durch Hilfe und Ausgleich abzuschwächen. Im Gegensatz dazu haben sich sozialrevolutionäre Bewegungen und Kreise bis in die Zeit vor und nach dem Ersten Weltkrieg aller ausgleichenden Hilfsmassnahmen enthalten. Dies wird verständlich angesichts der marxistischen Thesen über die Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft, nach denen die Verelendung eines grossen Teiles der Bevölkerung - nämlich des Proletariats - ein wesentliches Moment des revolutionären Umbruchs ist.

Einziges Anliegen der "bürgerlichen Wohlfahrtspflege" war es, unter den gegebenen Voraussetzungen, das heisst, der sozialen und ökonomischen Differenzierung der Gesellschaft, die auftretende Armut durch Hilfe zu lindern. Dabei gab es innerhalb der Wohlfahrtspflege keine Ansätze zu Sozialreformen oder grösser angelegten genossenschaftlichen Selbsthilfeaktionen.

Mit der Sozialgesetzgebung der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts trat erstmals der Staat unmittelbar im Sinne der Fürsorge hervor, um von da an immer umfassender durch gesetzliche Regelungen Notlagen vorzubeugen oder diese zu beheben. Nach dem Ersten Weltkrieg, im Jahre 1922, wurde erstmals über die Sozialgesetzgebung, insbesondere das "Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt", eine Kompetenzaufteilung zwischen staatlicher Fürsorge

und den Hilfeleistungen der Freien Wohlfahrtsverbände getroffen. Diesen gesetzlichen Regelungen lag die Vorstellung einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen und kommunalen Fürsorgeinstitutionen und den Freien Wohlfahrtsverbänden zugrunde.

1933 wandelte sich das Bild grundlegend. Die kirchlichen Organisationen - wie die Innere Mission und der Caritas-Verband - konnten unter Einschränkungen weiterarbeiten, während der sozialistische Hilfsverband, die Arbeiterwohlfahrt und der V. Wohlfahrtsverband verboten wurden. Die Partei schuf selbst eine Hilfsorganisation, die im Sinne des totalitären Regimes das ganze Arbeitsgebiet der freien Wohlfahrtspflege zu übernehmen sich anschickte, und schaltete daneben in verstärktem Masse den Staat als Ausgleichsinstitution ein.

Nach 1945 versuchten die noch bestehenden Wohlfahrtsverbände - Caritas und Innere Mission - und die neugegründeten Organisationen - Arbeiterwohlfahrt, Evangelisches Hilfswerk und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband - mit den erhaltenen Einrichtungen und provisorischen neuen Einrichtungen der Massennot zu begegnen. Die Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik, insbesondere die umfassenden Vorsorge- und Fürsorgemaßnahmen des Staates haben die Arbeitsbedingungen auch der Freien Wohlfahrtsverbände entscheidend verändert.

2. Die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität

Bei der Diskussion um die Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände in unserer Gesellschaft werden zur Begründung allgemeiner Abgrenzungsregelungen zwischen der Öffentlichen Hand und den Verbänden von diesen die zwei Prinzipien, das Prinzip der Solidarität und das der Subsidiarität, vertreten.

Es geht dabei um die Bestimmung der Verantwortung, die in unserer Gesellschaft die Menschen füreinander tragen.

Beide Prinzipien werden - je nach philosophisch-politischer Einstellung - als die Organisationsformen unserer demokratischen Gesellschaft herausgestellt. Der Mensch, als eigenständiges Individuum angewiesen auf die gesellschaftlichen Gruppen, lebt in solidarischer Verbundenheit mit seinen Mitmenschen und - über die Gruppenbindungen - in der Organisation gesellschaftlicher Formationen von unterschiedlicher existenzieller Bedeutung.

Die wechselseitige Verantwortlichkeit der Menschen füreinander ist der Ausgangspunkt des Prinzips der Solidarität, während das Subsidiaritätsprinzip die unterschiedlichen Zuständigkeiten der gesellschaftlichen Gruppen für den Menschen behandelt. Aus beiden Prinzipien werden verbindliche und allgemein gültige Regelungen für die Gesellschaft abgeleitet.

Das Prinzip der Solidarität besagt: "Die Verantwortung für die soziale Sicherung darf weder dem einzelnen allein noch der Gesellschaft allein überlassen werden. ... Jeder einzelne, wie auch jedes Sozialgebilde, ist und bleibt Notlagen des Mitmenschen gegenüber verantwortlich." ¹⁾ Dem wäre hinzuzufügen: ohne prinzipiellen Vorrang des einzelnen oder der Sozialgebilde.

Von den Freien Wohlfahrtsverbänden bekennt sich heute nur die Arbeiterwohlfahrt eindeutig zum Solidaritätsprinzip.

Daher leitet sie die Forderung, dass dem Staat und seinen gesetzlichen Gesamtregelungen, die sich unmittelbar auf das Individuum auswirken, eine Priorität zukommt.

Es sei Aufgabe des Staates, über die öffentlichen Institutionen die Voraussetzungen zu schaffen, die notwendig sind, damit der einzelne Mensch ein lebenswürdiges Dasein finden kann. Sofern dennoch - trotz dieser Voraussetzungen - Notlagen eintreten, sei es an erster Stelle auch hier Aufgabe des Staates, einzugreifen und unmittelbar bei dem einzelnen Menschen

1) Hans Muthesius: "Die Fürsorge und die Neuordnung der sozialen Hilfe" S. 21

in: Fürsorge und Sozialreform. Gesamtbericht über den Deutschen Fürsorgetag 1955.
Carl Heymanns Verlag KG.

zu helfen. Hinter dieser Vorstellung wird ein modifizierter Sozialismus (Staatssozialismus) deutlich, der die extrem marxistisch-sozialistischen Forderungen aufgegeben oder zurückgestellt hat und anstelle der sozialrevolutionären Umschichtung sozial-reformerische staatliche Aktivität fordert.

Die Arbeiterwohlfahrt hält ideologisch diese Position durch, indem sie in ihren Publikationen einen gesellschaftlichen Zustand als Ideal hinstellt, der die karitativen Organisationen - und damit sich selbst - überflüssig macht.

Nur die fehlende staatliche Gesamtvorsorge in unserer Gesellschaft und das Konkurrenzverhältnis zu den anderen Wohlfahrtsverbänden - so jedenfalls wird von der Arbeiterwohlfahrt erklärt - rechtfertigen den fortschreitenden Ausbau der eigenen Hilfseinrichtungen.

Etwa die gleiche Einstellung wie sie die Arbeiterwohlfahrt heute vertritt, wurde auch in früheren Jahren von Vertretern des Caritas-Verbandes eingenommen. 1927 sagte Carl Sonnenschein auf dem 66. Deutschen Katholikentag in Dortmund:

"Caritas muss der Stelle sicher sein, an die sie gesetzt ist.

1. Sie lästert nicht das Gesetz.

Gesetz ist primärer als Caritas. Gesetz ist Sachlichkeit, Struktur, Rohbau. Ein sozialschöpferisches Gesetz erledigt tausendfache Caritas. Wir wollen uns freuen, wenn Nothilfe überflüssig ist. ... Unser Ziel ist nicht, feuchte Wände mit caritativer Tapete zu bekleben. Wir wollen uns, wenn es möglich wäre, ausschalten durch die grosszügige gesetzliche Ordnung der Dinge."¹⁾

Im Gegensatz zu dieser Stellungnahme aus dem Jahre 1927 wird von den Vertretern des Caritas-Verbandes heute mit Entschiedenheit das Subsidiaritätsprinzip vertreten.

1) Carl Sonnenschein: Caritaspflicht / CARITAS a.a.O.
S. 27

"Das Subsidiaritätsprinzip erfährt seine Bestimmung wesentlich von der Freiheit und der Personwürde des Menschen, der von der Gesellschaft nicht entmündigt werden darf; sodann von dem Lebensrecht der um den Menschen sich gruppierenden kleineren Lebenskreise, denen ebenfalls eigene Rechte und Aufgaben zustehen und die von den umfassenderen Sozialgebilden nicht erfüllt werden können."¹⁾

So gesehen soll das Subsidiaritätsprinzip den Arbeitsraum der primären Gruppen - allgemein als Gemeinschaften verstanden - sichern, damit also insbesondere der Arbeit kirchlicher Gemeinden und Gruppen einen Vorrang zuerkennen.

Von kompetenter katholischer Seite formuliert besagt das Subsidiaritätsprinzip:

"Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstösst es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen."²⁾

Dieses aus dem Naturrecht hergeleitete Prinzip besagt also, dass die "Gemeinschaften" ein "natürliches Lebensrecht" besitzen, schutzbedürftig und globaleren gesellschaftlichen Gruppierungen vorzuziehen sind. Die Forderung nach "Schutz der Lebensrechte der einzelnen Gemeinschaften" verbietet es, dass von der obersten gesellschaftlichen Instanz, nämlich dem Staat, unter Ausschluß

1) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S. 31

2) Pius XI: Quadragesimo anno (1931) zitiert bei:
A.F. Utz, Das Subsidiaritätsprinzip,
Heidelberg 1953

der einzelnen gesellschaftlichen Organisationen, unmittelbar an den einzelnen Bürger Hilfe geleistet wird. Der Mensch, verankert in primären Lebensgruppen, lebt wesentlich in und durch die "Gemeinschaften", so dass ihre Gefährdung eine Gefährdung seiner Existenz bedeutet.

Die bestehende Hierarchie gesellschaftlicher Gruppierungen wird damit als verbindlich für die Organisation von Hilfe - die auf den Einzelmenschen zielt - angesehen.

In der Praxis einer pluralistischen Gesellschaft heisst das:

Jede Gruppe im Bereich primärer Zusammenschlüsse hat ein Recht auf Eigenständigkeit und muss entsprechend geschützt werden, jeder Bürger ein Recht darauf, von den ihm nahestehenden Gruppen unterstützt zu werden. Dieses - letztlich auf ständische Gliederungen hinauslaufende Subsidiaritätsprinzip - wird von Vertretern der katholischen Soziallehre als natürliches demokratisches Gesellschaftsprinzip angesehen.

Die anderen Wohlfahrtsverbände, Innere Mission, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Deutsches Rotes Kreuz gehen nicht so weit, das Subsidiaritätsprinzip für das Prinzip der Demokratie schlechthin zu erklären. Die Einstellungen sind schwankend, jedoch ist durchgängig die Forderung nach Sicherung der eigenen Arbeitsmöglichkeiten, die dann hergeleitet wird auch aus dem Prinzip der Subsidiarität.

3. Die rechtlich normativen Voraussetzungen der Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik Deutschland

Die gesetzlichen Bestimmungen weisen den karitativen Verbänden ihren Arbeitsbereich innerhalb der Gesellschaft zu. Die Absicht des Gesetzgebers ist die Zuordnung von allgemeinen oder bestimmten Zuständigkeiten;

die Abgrenzung gegen staatliche Institutionen, die Regelung der Stellung der Freien Verbände innerhalb der Gesellschaft. Abgrenzung heisst:

- a) Ausschluss bestimmter Arbeitsgebiete,
- b) Bestimmungen über die Art und Weise der Arbeit und
- c) Zuweisung bestimmter Aufgabenbereiche.

Die sozial-ökonomischen Wandlungen innerhalb der Gesellschaft machen gesetzliche Neuregelungen erforderlich, wie sie in neuester Zeit mit dem Bundessozialhilfegesetz und der Neufassung des Jugendwohlfahrtsgesetzes verwirklicht worden sind. Das heisst nicht nur, dass die "normative Kraft des Faktischen" auf verbindliche gesetzliche Fixierung drängt, sondern auch, dass nach dem politischen Willen der Gesetzgeber gegen gesellschaftsimmanente Tendenzen gesetzliche Regelungen mit der Absicht eingeführt werden, gesellschaftliche Entwicklungen nach sozial-ethischen Vorstellungen zu beeinflussen.

Ob und wieweit diese 'Intentionen der Politiker' in der Praxis verwirklicht werden, welche Modifikationen die Gesetze in der sozialen Praxis erfahren, kann nur andeutungsweise festgestellt werden, weil es den Bereich weltanschaulich-politischer Handlungsvorstellungen ausmacht.

Als Rahmen für die Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände sollen die gesetzlichen Bestimmungen hier verstanden werden.

Zum Grundgesetz: 1)

Im Grundgesetz sind keine ausdrücklichen Bestimmungen über die Tätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände enthalten.

So leiten die freien Verbände ihren Tätigkeitsanspruch her:

1) Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (GG)

aus den allgemeinen Bestimmungen des Art. 2 (1)

"Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, ..."

des Art. 4 (1)

"Die Freiheit des Glaubens, des Gewissens und die Freiheit des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses sind unverletzlich."

in Verbindung mit den Bestimmungen des Artikels 9 (1), der die Koalitionsfreiheit garantiert.

"Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden."

Diese allgemeinen Vorschriften sichern den freien Verbänden die Grundlage ihrer Arbeit, das Recht des organisatorischen Zusammenschlusses.

Dabei wird insbesondere der Artikel 2 (1) weit ausgelegt und als entscheidende rechtliche Absicherung mit dem Argument herangezogen, dass zur "freien Entfaltung der Persönlichkeit" ebenso der "Dienst am Nächsten" die zwischenmenschliche Hilfe gehört, wie auch - und das zur Begründung der Eigenständigkeit der einzelnen Verbände - die Freiheit des Hilfebedürftigen, sich an die karitativen Verbände zu wenden, die seinen persönlichen weltanschaulichen Bindungen am ehesten entsprechen. ¹⁾

Für die kirchlichen karitativen Organisationen sind die Bestimmungen der Weimarer Verfassung nach Art. 140 des Grundgesetzes, insbesondere Art. 137 (WV) neben den vorgenannten allgemeinen Bestimmungen ausschlaggebend. Darin wird "die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften gewährleistet" und die Autonomie von Vereinigungen gesichert. Soweit die kirchlichen karitativen Organisationen den Religionsgesellschaften angeschlossen oder diesen zugehören, fallen sie unter diese Bestimmungen. Das wird hervorgehoben im Art. 138 (WV), der die Gewährleistung und Sicherung des Eigentums der "Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für

1) s. Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches. Freiburg/Br. 1959

Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen" garantiert. Franz Klein verweist auf diese Verfassungsregelungen und sagt: "Die Konkordate enthalten keine besonderen Bestimmungen über das Sammlungsrecht der Kirche. Auszugehen ist somit von den staatskirchenrechtlichen Bestimmungen des Grundgesetzes. Danach wird die Freiheit der Kirche anerkannt nach Massgabe des "für alle geltenden Gesetzes".¹⁾

Zum Bundessozialhilfegesetz: ²⁾

Das BSHG brachte im Jahre 1961 eine Neuordnung der Aufgaben, Rechte und Träger der Berechtigungsansprüche im Hinblick auf staatliche Hilfsmassnahmen.

Als wesentliche Neuerung muss in diesem Gesetz die Abgrenzung von staatlicher "SOZIALHILFE" und freier Wohltätigkeit, die Kompetenzregelung zwischen den staatlichen Trägern der Sozialhilfe und den freien Wohlfahrts-einrichtungen angesehen werden. Rein begrifflich wird die Unterscheidung von staatlicher und freier Hilfe an der Einführung des Wortes "Sozialhilfe" aufgezeigt, der ausschliesslich Hilfe nach den Bestimmungen des BSHG meint. Dazu Schellhorn-Jirasek-Seipp: "Sozialhilfe im Sinne des BSHG können also - rein begrifflich - die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, wenn sie nicht im Auftrage des Trägers der Sozialhilfe tätig werden, genauso wenig gewähren, wie etwa die mit der Durchführung der Kriegsopferversorge oder mit der Auszahlung der Miet- und Lastenbeihilfe beauftragten Stellen."³⁾

In dem Hinweis, "wenn sie nicht im Auftrage des Trägers der Sozialhilfe tätig werden", zeigt sich die gesetzliche Regelung der Delegation von Aufgaben an die freien Verbände.

Das aus dem Naturrecht hergeleitete, auf eine Hierarchie von Gemeinschaftsbindungen aufbauende, auf die Vorstel-

1) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S. 49

2) Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961 (BSHG)

3) Schellhorn-Jirasek-Seipp: Das BSHG. Textausgabe mit Kurzerläuterungen von:
Schellhorn, Jirasek, Seipp.
Hermann Luchterhand Verlag, Berlin 1961

lungen der kirchlichen freien Wohlfahrtsverbände ausgerichtete Subsidiaritätsprinzip ist zur Grundlage der gesetzlichen Neuregelung des BSHG gemacht worden.

Die freien Wohlfahrtsverbände werden als "natürliche Gemeinschaften" den "künstlichen Gesellschaften", also dem Staat, gegenübergestellt und mit einem Eigenwert interpretiert, der ihnen einen Vorrang vor den anderen Hilfsträgern gibt.

Aus dieser Grundvorstellung müssen die Regelungen des Gesetzes verstanden werden, die die Zuständigkeit der Hilfsträger berühren.

Die für die Abgrenzung wichtigen Paragraphen sind folgende:

§ 2: (1) "Sozialhilfe erhält nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen erhält."
(dazu Kommentar Schellhorn)

"Dabei (bei dem Nachrang der Sozialhilfe nach § 2) handelt es sich um den Nachrang der Leistungen, nicht um den der sog. institutionellen Subsidiarität, d.h. um das Verhältnis der Träger der Sozialhilfe zu den freien Wohlfahrtsverbänden." ¹⁾

§ 8: (2) "Zur persönlichen Hilfe gehören auch die Beratung in Fragen der Sozialhilfe sowie die Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten, soweit letztere nicht von anderen Stellen oder Personen wahrzunehmen ist. Wird Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten auch von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege wahrgenommen, ist der Ratsuchende zunächst hierauf hinzuweisen."

Dieser Hinweis besagt, dass der Ratsuchende - noch bevor ein Gespräch überhaupt begonnen hat - auf die Existenz von Beratungsstellen freier Verbände hinzuweisen ist, besagt nicht, dass er an diese Stellen zu verweisen ist.

1) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O. S. 16

Er soll durch diesen Hinweis die Möglichkeit erhalten, sich frei den "Hilfsträger" auszusuchen. Darauf deutet der § 3 (1) hin, in dem es heisst, dass sich "Art, Form und Mass der Sozialhilfe ... vor allem nach der Person des Hilfsempfängers" zu richten habe, was so viel bedeutet wie, dem Hilfsempfänger muss die Möglichkeit gegeben sein, nach seiner eigenen weltanschaulichen Bindung den Hilfsträger auszusuchen. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die Art und Weise dieses "Hinweisens" den Rat-suchenden in seiner Entscheidung sehr beeinflussen kann und die freien Wohlfahrtsverbände über ihre Beratungstätigkeit als Träger auch der Sozialhilfe ihre Position als Institution der Hilfe festigen können.

- § 10: (2) "Die Träger der Sozialhilfe sollen bei der Durchführung dieses Gesetzes mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten."

In den Bestimmungen des Abs. (2) wird den staatlichen Einrichtungen der Sozialhilfe ein neutrales Verhältnis zu den verschiedenen, ihrer ideologischen Motivation nach unterschiedlichen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege vorgeschrieben. Ausserdem wird darin die Eigenständigkeit der freien Hilfsorganisationen garantiert, grundsätzlich die Zusammenarbeit zur Auflage gemacht.

- (3) Im Absatz (3) wird die Zusammenarbeit näher gefasst:

"Die Zusammenarbeit soll darauf gerichtet sein, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle der Hilfesuchenden wirksam ergänzen." Weiter das Unter-

stützungsverhältnis von den staatlichen Trägern der Sozialhilfe zu den freien Wohlfahrtsverbänden umschrieben, wenn diese nach den Bestimmungen des BSHG tätig werden. "Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen".

Dazu: "Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege haben keinen Rechtsanspruch auf eine Subventionierung aus öffentlichen Mitteln, insbesondere auch nicht auf eine Unterstützung in bestimmter Form und bestimmter Höhe, jedoch können sie im Einzelfall die Verwaltungsgerichte mit der Behauptung anrufen, der Träger der Sozialhilfe habe von seinem Ermessen fehlerhaften Gebrauch gemacht ... Die Unterstützung kann im übrigen durch allgemeine Zuschüsse oder durch Zuschüsse zu Einzelmassnahmen gewährt werden. Dabei wird der Träger der Sozialhilfe an allgemeine Zuschüsse keine besonderen Bedingungen knüpfen können, von Bedingungen des öffentlichen Haushaltsrechts, die auch gegenüber dem Träger der freien Wohlfahrtspflege gelten müssen, abgesehen." ¹⁾

- (4) In Absatz (4) - wie auch im folgenden - wird das Subsidiaritätsprinzip klar ausgedrückt und vertreten. "Wird die Hilfe im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege gewährleistet, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Massnahmen absehen; dies gilt nicht für die Gewährung von Geldleistungen".

Hier sind vor allem die Fälle gemeint, in denen die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege Einrichtungen und Anstalten schon in eigener Regie geschaffen haben, die nach dem vorliegenden Gesetz als obligatorische Hilfseinrichtungen anzusehen sind. Hier macht das Gesetz zur Auflage, zu prüfen, ob die Einrichtungen der freien Wohl-

1) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O. S. 29f

fahrtspflege im "Einzelfall die gesetzlich vorgeschriebene Hilfe gewährleisten". Damit wird auch vermieden, dass Einrichtungen staatlicher und freier Wohlfahrtspflege konkurrierend nebeneinander bestehen.

Zum Finanzierungsproblem: "Wird ein Verband der freien Wohlfahrtspflege nach § 10 Abs. 4 praktisch anstelle eines Trägers der Sozialhilfe tätig, hat er gegen den Träger der Sozialhilfe aus eigenem Recht keinen Anspruch auf Ersatz der ihm hierfür im Einzelfall entstehenden Aufwendungen." ¹⁾

- (5) "Die Träger der Sozialhilfe können allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz die Verbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung solcher Aufgaben übertragen, wenn die Verbände mit der Beteiligung oder Übertragung einverstanden sind. Die Träger der Sozialhilfe bleiben dem Hilfesuchenden gegenüber verantwortlich." Nach diesen Bestimmungen sind zwei Möglichkeiten der Zusammenarbeit vorgesehen. Beteiligung und Übertragung. In beiden Fällen ist die Zusammenarbeit als eine KANN-Vorschrift gedacht, d.h. die Träger der Sozialhilfe bleiben letztlich dem Hilfesuchenden gegenüber verantwortlich und können die freien Verbände an der Durchführung des Gesetzes beteiligen.

"Die Übertragung beinhaltet grundsätzlich die völlige Unterstellung eines Arbeitsgebietes der Sozialhilfe, wobei einzelne direkte Mitwirkungsbehalte des Trägers der Sozialhilfe unschädlich sind." ²⁾

Die Beteiligung ist dagegen ein Miteinanderarbeiten, belässt dem Träger der Sozialhilfe das Recht auf Mitentscheidung und Mitgestaltung im Einzelfall.

1) + 2) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O.
S. 30

Allgemein kann zum § 10 gesagt werden: "Der § 10 bekräftigt und vertieft den Grundsatz, dass das Eingreifen der öffentlichen Hand dort entbehrlich ist, wo die freie Initiative hinreichend Gewähr für eine Beseitigung des Notstandes bietet. Insoweit räumt das Gesetz den Trägern der freien Wohlfahrtsarbeit eindeutig einen Vorrang ein." ¹⁾

§ 93 Der § 93 geht speziell noch einmal auf die Schaffung neuer Einrichtungen nach dem Gesetz der Sozialhilfe ein, regelt die Zuständigkeiten und die Finanzierungsfragen.

"Den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege wird auch hier eine Vorrangstellung zuerkannt; ihr Aufgabenkreis soll bei diesem ursprünglichen Aufgabengebiet (Hilfseinrichtungen d.V.) der freien Wohlfahrtsarbeit erhalten bleiben und für die Zukunft gesichert werden." ²⁾

- (1) "Die Träger der Sozialhilfe sollen darauf hinwirken, dass die zur Gewährung der Sozialhilfe geeigneten Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen. Sie sollen eigene Einrichtungen nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen der in § 10 (2) genannten Träger der freien Wohlfahrtspflege vorhanden sind, ausgebaut oder geschaffen werden können."

Insoweit ist der § 93 mehr, als der § 10, da nach diesen Vorschriften nicht nur vorhandene Einrichtungen gemeint sind, sondern die Möglichkeit des Ausbaues oder der Neueinrichtung ausreicht, den freien Wohlfahrtsverbänden einen Vorrang zu geben.

"Dies (die Schaffung von ausreichenden Hilfseinrichtungen d.V.) wird in erster Linie dadurch geschehen, dass Dritte - insbesondere die Verbände der freien Wohlfahrtspflege - zum Bau solcher Einrichtungen angeregt und ggf. im Rahmen der

1) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O. S. 28

2) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O. S.167

finanziellen Möglichkeiten des Trägers der Sozialhilfe auch entsprechend gefördert werden." ¹⁾

- Die Fragen des Kostenausgleiches werden im
- (2) Absatz (2) des § 93 angeschnitten. "Werden im Einzelfall Einrichtungen anderer Träger in Anspruch genommen, sind Vereinbarungen über die von den Trägern der Sozialhilfe zu erstattenden Kosten anzustreben, ..."
- Diese Kostenregelung wird ggf. durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung entschieden, wie der Abs. (3) des Gesetzes sagt.

Zum Jugendwohlfahrtsgesetz: ²⁾
(Hier zitiert nach: Riedel, JWG-Kommentar III. Aufl.)

Das JWG geht davon aus, dass "jedes deutsche Kind ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit hat." (3) §1 (1))

Es regelt Form und Umfang der staatlichen Massnahmen, die Zuständigkeit einzelner Hilfsträger und grenzt die Zuständigkeit des Gesetzes ab gegen "das Recht und die Pflicht der Eltern zur Erziehung" (3) §1 (2)).

Insofern unter den Hilfsträgern auch die freien Wohlfahrtsverbände verstanden werden (hier freie Jugendhilfe genannt), sind die gesetzlichen Bestimmungen von Bedeutung für das Arbeitsfeld der freien Wohlfahrtsverbände. Wie beim BSHG ist auch im JWG das Subsidiaritätsprinzip zur Grundlage der Arbeitsteilung zwischen staatlichen und freien Einrichtungen gemacht worden. Staatliche Hilfe gilt als subsidiär.

In den §§ 5, 7, 9 und 78 wird die Delegation von Aufgaben nach dem Gesetz an die freien Wohlfahrtsverbände und ihre Jugendförderungseinrichtungen behandelt.

Wie im BSHG wird im § 5 des JWG geregelt, dass es die "Aufgabe des Jugendamtes ist, die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen

1) Schellhorn, Jirasek, Seipp - BSHG a.a.O. S. 168

2) Jugendwohlfahrtsgesetz in der Fassung vom 11. Aug. 1961 (JWG) (s. Riedel: J. Schweitzer Verlag, Berlin 1963)

anzuregen, zu fördern und ggf. zu schaffen." ¹⁾

In erster Linie also ist es die Aufgabe des Jugendamtes, andere zur Schaffung von Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen und zu unterstützen und nur dann, wenn diese Anregungen erfolglos bleiben, die erforderlichen Einrichtungen selbst zu schaffen. Der § 5 gibt einen Katalog der Einrichtungen und Veranstaltungen, die nach diesem Gesetz gemeint sind, womit das Arbeitsgebiet der Verbände nach dem Gesetz umrissen wird.

- "1. Beratung in Fragen der Erziehung,
2. Hilfen für Mutter und Kind vor und nach der Geburt,
3. Pflege und Erziehung von Säuglingen, Kleinkindern und Kindern im schulpflichtigen Alter ausserhalb der Schule,
4. erzieherische Betreuung von Säuglingen, Kleinkindern, Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Gesundheitshilfe,
5. allgemeine Kinder- und Jugenderholung und Betreuung im Rahmen der Familienerholung,
6. Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung,
7. Erziehungshilfen während der Berufsvorbereitung, -ausbildung und -tätigkeit einschl. Unterbringung ausserhalb des Elternhauses und
8. erzieherische Massnahmen des Jugendschutzes und für gefährdete Minderjährige."

Die Zuständigkeit der freien Jugendhilfe wird im JWG eindeutiger als im BSHG hervorgehoben. "Soweit geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden, ist von ... eigenen Einrichtungen (der Jugendämter d.V.) abzusehen." ²⁾

Können nach dem BSHG die Träger der Sozialhilfe allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben die freien Wohlfahrtsverbände beteiligen, so haben die Jugendämter die freie Jugendhilfe nach dem JWG zu berücksichtigen und müssen dann von eigenen Massnahmen absehen, wenn die erforderlichen Einrichtungen aus bestehenden der freien

1) Jugendwohlfahrtsgesetz in der Fassung vom 11. Aug. 1961 a.a.O. § 5 (1)

2) Jugendwohlfahrtsgesetz in der Fassung vom 11. Aug. 1961 a.a.O. § 5 (3)

Jugendhilfe "erweitert oder geschaffen werden" können.
Träger der freien Jugendhilfe sind nach Abs. (4) § 5:

1. freie Vereinigungen der Jugendwohlfahrt,
2. Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften,
3. juristische Personen, deren Zweck es ist, die Jugendwohlfahrt zu fördern,
4. die Kirchen und die sonstigen Religionsgesellschaften öffentlichen Rechts."

Zu den Aufgaben des Jugendamtes nach dem JWG zählt auch:
"die freiwillige Tätigkeit der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsgemässen Charakters zu unterstützen, (und darüber hinaus) anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zusammenzuwirken."

Diese Regelung macht es den Jugendämtern ggf. sogar zur Auflage, die freie Jugendhilfe "zur Schaffung von Einrichtungen anzuregen", auch wenn solche Einrichtungen bisher noch nicht bestehen.

Zum Sammlungsgesetz: 1)

Im Sammlungsgesetz von 1934 - auf dessen landesrechtliche Modifikationen nach 1945 wir hier nicht eingehen - werden die Voraussetzungen und Bedingungen für öffentliche Sammlungen festgelegt.

Der Gesetzgeber erklärte eine allgemeine Genehmigungspflicht für alle Sammlungen öffentlichen Charakters mit der Ausnahme des § 15 (4), in dem "Sammlungen, die durchgeführt werden von einer christlichen Religionsgesellschaft des öffentlichen Rechts bei Gottesdiensten in Kirchen und in kirchlichen Versammlungsräumen" ausserhalb der gesetzlichen Genehmigungsvorschriften stehen.

Ziel dieser gesetzlichen Regelung war es, eine staatliche Kontrolle über alle Sammlungen und sammlungsähnlichen Veranstaltungen zu haben, um auf diesem Wege "parteilichkeit"

1) Gesetz zur Regelung der öffentlichen Sammlungen und sammlungsähnlicher Veranstaltungen (Sammlungsgesetz) vom 5. November 1934

karitative Hilfsaktionen zu erschweren oder unmöglich zu machen. Öffentliche Sammlungen werden nach diesem Gesetz an Auflagen gebunden - Bedürfnisprüfung - (s. Durchführungsverordnung am Sammlungsgesetz vom 5. Nov. 1934) und können von der zuständigen Behörde "jederzeit widerrufen und von Bedingungen abhängig gemacht werden." (§7)

Dieses Gesetz aus dem Jahre 1934 ist noch heute gültiges Recht.

Die grundsätzliche Genehmigungspflicht ist allgemein beibehalten worden.

Die freien Wohlfahrtsverbände haben sich nach 1945 - als eine grosszügige, von einseitigen Partei-Interessen unabhängige Auslegung möglich wurde - auf die Vorschriften dieses Gesetzes eingestellt und so hat sich in den vergangenen Jahren zwischen den Verbänden eine Regelung herauskristallisiert, die die öffentlichen Sammlungen regional und zeitlich aufteilt.

Pointiert gesagt: die freien Verbände haben sich den "Markt" - als eine wesentliche Einnahmequelle - aufgeteilt und durch die Handhabung des Gesetzes eine Monopolstellung erlangt. Einzig die Religionsgesellschaften haben nach den Ausnahmeregelungen neben diesen öffentlichen Sammlungen durch Kirchensammlungen die Möglichkeit, Spendenaktionen durchzuführen.

Die gesetzlichen Bestimmungen haben teilweise dazu geführt, dass die Sammlungen als Gemeinschaftsaktionen verschiedener Wohlfahrtsverbände veranstaltet werden.

In jüngster Zeit ist die Antiquiertheit dieses Gesetzes vielfach hervorgehoben und eine Neuregelung gefordert worden. Bei der Diskussion um diese Fragen stehen sich die freien Wohlfahrtsverbände und andere Institutionen, wie etwa politische Parteien oder Presse, Rundfunk und Fernsehen gegenüber. Die zweite Gruppe fordert, auch das Sammlungsrecht zu erhalten und beruft sich dabei auf die Bestimmungen des Grundgesetzes. Soweit es sich um karitative Sammlungen von primär nicht karitativen Institutionen handelt, lassen sich Beispiele aus der letzten Zeit anführen, wo öffentliche Sammlungen oder sammlungsähn-

liche Veranstaltungen durchgeführt worden sind. So z.B. die Veranstaltungen des Fernsehens und die "Spiegelaktion" anlässlich der Flutkatastrophe in Hamburg. Das Oberverwaltungsgericht Berlin hat entschieden, "dass die im § 4 DVO vorgesehene Bedürfnisprüfung mit dem in Art. 2 (1) GG gewährleisteten Grundrecht der freien Entfaltung der Persönlichkeit nicht zu vereinbaren sei ..."¹⁾

Im Endergebnis stellt das Gericht fest, dass "das Erfordernis eines Bestehens eines hinreichenden Bedürfnisses für die Durchführung einer öffentlichen Sammlung nicht zur verfassungsmässigen Ordnung gehöre."²⁾ Diese Entscheidung aus dem Jahre 1953 wirft für die Freien Wohlfahrtsverbände die Frage auf, welche Probleme sich aus der Beseitigung ihrer Monopolstellung ergeben könnten. Franz Klein sagt, dass die Aufhebung der Bedürfnisprüfung "zu einer Beseitigung des den Wohlfahrtsverbänden eingeräumten Vorrechtes zur Durchführung öffentlicher Sammlungen führen" würde.³⁾ Auf der Suche nach einer für die Verbände vertretbaren Lösung verweist Klein auf die Vorschläge des "Ausschusses des bayrischen Senats" nach denen "öffentliche Haus- und Strassensammlungen nur für gemeinnützige und mildtätige Zwecke gesetzlich zuzulassen (sind) und das Recht hierzu nur solchen Verbänden einzuräumen (ist), die nach ihrer Satzung ... unmittelbar gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen."⁴⁾ Eine Ausdehnung der Sammlungsberechtigung wird vorgeschlagen auf Presse, Rund- und Sehfunk, die aber dann zu versagen ist, "wenn die Sammlung oder sammlungsähnliche Veranstaltungen nach Zeit oder örtlichem Bereich ihrer Durchführung den Erfolg von Sammlungen oder samm-

1) zitiert nach: Franz Klein. Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S.55

2) zitiert nach: Franz Klein. Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S.55

3) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S.55

4) zitiert nach: Franz Klein. Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S.55

lungssähnlichen Veranstaltungen der anerkannten Verbände der freien Wohlfahrt in Frage stellt." ¹⁾

Hier wird das Bemühen deutlich, über Umwege - scheinbare Aufweichung des Gesetzes bei tatsächlicher Genehmigungspflicht im Hinblick auf die Gefährdung des Erfolges der eingespielten Sammlungen der freien Verbände - den alten Zustand zu erhalten, d.h. den Freien wohlfahrtsverbänden ihre Monopolstellung zu belassen.

Das Sammlungsgesetz, in den Teile seiner Genehmigungspflicht und Bedürfnisprüfungsverordnung den demokratischen Verhältnissen in der BRD nicht entsprechend, hat Verhältnisse geschaffen, die den Freien Wohlfahrtsverbänden einen sichtbaren Vorrang vor anderen Organisationen und Einrichtungen geben.

4. Die finanziellen Mittel der Freien Wohlfahrtsverbände

Bei einer Beurteilung der Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände in unserer Gesellschaft sind die finanziellen Mittel, die für die Arbeit zur Verfügung stehen, auch zu berücksichtigen.

Dabei geht es einmal um den Fragenbereich: Herkunft der Mittel, zum anderen darum: wie umfangreich die Mittel sind, die - aus den verschiedensten Quellen kommend - den Verbänden ihre Arbeit erst ermöglichen.

a) Herkunft der Mittel

Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Hilfeleistungen der Freien Wohlfahrtsverbände erklärt sich aus der Umverteilungsleistung, die sie erbringen. Die Umverteilung findet dann statt, wenn Konsumverzicht auf der einen Seite (Sparen) und Konsum auf der anderen Seite gegeben sind. In allen Bereichen also, in denen die Freien Wohlfahrtsverbände - etwa wie Wirtschaftsunternehmen - Leistungen gegen Entgelt zur Verfügung

1) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S. 55

stellen, ist die Umverteilungswirkung nicht gegeben.

Nur dann, wenn Leistungen unentgeltlich den hilfebedürftigen Bevölkerungsgruppen erbracht werden, kann von einer echten Einkommensumverteilung gesprochen werden.

So müssen die Hilfeleistungen der Freien Wohlfahrtsverbände volkswirtschaftlich gesehen aus der laufenden Güterproduktion über Mittel aus Konsumverzicht und/oder über unentgeltlich zur Verfügung gestellte Arbeitsleistungen erbracht werden, sollen sie als echte Umverteilungsleistungen einen Sozialausgleich zu Gunsten der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen darstellen. ¹⁾

-
- 1) Die Problematik dieser Umverteilung wird von Achinger in dem Aufsatz: "Wer bezahlt die soziale Sicherung?" (in Wo ist Sicherheit? Kröners Taschenausgabe Bd. 322 S. 65 ff) hervorgehoben. Achinger sagt etwa, dass über die Zeit ein Ausgleich darum nicht möglich ist, weil jeweils aus der vorhandenen Güterproduktion die gegenwärtig gegebene Nachfrage gedeckt werden muss. "Man kann das Brot und das Stück Fleisch, das man vor 20 Jahren nicht gegessen hat, nicht nach 20 Jahren wiederfinden und verzehren." S. 77 f

Wo die Freien Wohlfahrtsverbände in diesem Sinne auch über Zeitperioden hinaus helfend ausgleichen, trifft der Einwand Achingers auch auf sie zu. Mit einer Einschränkung. Im Gegensatz zu Achinger meinen wir nämlich, dass in einem übertragenen Sinne sehrwohl Fleisch und Brot nach "20 Jahren verzehrt" werden kann. Dann nämlich, wenn mit dem Verzicht vor 20 Jahren Einrichtungen geschaffen worden sind, die den Menschen zu einer späteren Zeit zugute kommen.

Akzeptieren wir die kritischen Einwände Achingers im Hinblick auf die Finanzierung der sozialen Leistungen des Staates, so müssen wir hier einen wesentlichen Unterschied in der Beurteilung der Umverteilungsleistungen der Freien Wohlfahrtsverbände machen. Sofern deren Leistungen in der Schaffung von Hilfeeinrichtungen und einer Umverteilung liegen, die Konsumverzicht und Konsum in etwa einer Periode umfassen, wird insgesamt die Nachfrage nach Konsumgütern nicht erhöht werden und ist entsprechend aus der laufenden Produktion zu decken.

Wir wollen die finanziellen Mittel der Freien Wohlfahrtsverbände nach ihrer Herkunft in drei Gruppen zusammenfassen.

Freie Zuwendungen

Wir haben oben bei der Behandlung des Sammlungsgesetzes darauf hingewiesen, dass den Freien Wohlfahrtsverbänden unter den gegenwärtigen Bedingungen ein "Sammlungsmonopol" gesichert ist.

Ist dieses "Monopol" in neuerer Zeit auch aufgebrochen worden, so bleibt den Verbänden doch ein Vorteil vor allen sonstigen Organisationen, da sie aufgrund ihrer langjährigen Arbeit in der Bevölkerung als Hilfsträger bekannt sind.

Das eingespielte Verfahren der Gemeinschafts- und Einzelsammlungen sichert den Verbänden de facto einen Vorrang vor allen anderen Sammlungen.

Unter "freie Zuwendungen" fassen wir die Mittel zusammen, die aus

Mitgliedsbeiträgen,
Strassensammlungen,
Haussammlungen,
Spenden,
Wohlfahrtsbriefmarken
und Strafzuweisungen aufgrund gerichtlicher Entscheidungen

kommen.

Gebundene Zuwendungen

Alle Mittel, die die Freien Wohlfahrtsverbände für bestimmte wohlfahrtspflegerische Massnahmen erhalten, sollen als gebundene Zuwendungen verstanden werden.

Darunter fallen insbesondere:

Zuschüsse der Sozialämter,
Zuschüsse der Krankenkassen,
sonstige zweckgebundene Zuschüsse
und Selbstbeteiligungen.

Direkte staatliche Zuschüsse

Auf Bundes- und Länderebene erhalten die Freien Wohlfahrtsverbände Zuschüsse, die über die jeweiligen "Arbeitsgemeinschaften der Freien Wohlfahrtspflege" auf die einzelnen Organisationen verteilt werden. Die Regelungen in den einzelnen Bundesländern, die Höhe der Zuschüsse und auch die Verteilungsschlüssel sind verschieden. Auf kommunaler Ebene werden die Freien Wohlfahrtsverbände ebenfalls in der Regel durch allgemeine oder zweckgebundene Zuschüsse unterstützt.

b) Umfang der Mittel

Über den Umfang der finanziellen Mittel, die den Freien Wohlfahrtsverbänden für ihre Arbeit zur Verfügung stehen, sind in den Veröffentlichungen - abgesehen von den Angaben über die internationalen Hilfsaktionen - keine Angaben enthalten.

Nur für die direkten staatlichen Zuschüsse, soweit sie von der Bundesregierung an die Freien Verbände gegeben wurden, konnten aus dem Haushaltsplan Angaben über die Höhe der Zuwendungen entnommen werden. Danach waren für das Jahr 1960 im Haushaltsplan veranschlagt: ¹⁾

Titel 570 a : Beihilfe für zentrale, gesamtdeutsche
und internationale Aufgaben der caritativ-
tativen Spitzenverbände in der BDR
DM 47.273.000.--

Titel 570 b : sonstige Beihilfen
DM 10.000.000.--

Titel 570 c : für zinsverbilligte Kredite an caritative Verbände
DM 29.171.000.--

Titel 570c/2: Zuschuss für das Müttergenesungswerk
DM 2.000.000.--

Titel 645 : Zuschuss zur Unterstützung und Förderung des DRK
DM 300.000.--

Da selbst Schätzwerte über den Umfang der Mittel nicht gefunden werden konnten, können leider keine weiteren Angaben gemacht werden.

1) s. dazu Haushaltsplan der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1960 - Bundesministerium des Innern

Insgesamt muss berücksichtigt werden, dass auf den verschiedenen Organisationsebenen und bei den vielen, z. T. juristisch selbständigen Hilfsträgern in den Bundesländern die Quellen und auch die Verfahren der Mittelzuwendungen unterschiedlich sind.

IV MATERIALTEIL

Absicht der folgenden Analyse ist es, über eine komparativ-statische Analyse die Entwicklung der Hilfeleistungen von vier Verbänden der freien Wohlfahrtspflege in zwei Perioden der Nachkriegszeit aufzuzeigen.

Diesem Materialteil kommt innerhalb der Arbeit keine vorrangige Bedeutung zu. Er soll Entwicklungstendenzen aufzeigen und einen Überblick allgemeiner Art über die Aktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände geben.

Diese Einschränkung begründet auch die Wahl von nur vier der sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, für die zudem die Entwicklung ihrer Hilfeleistungen nicht über den ganzen Zeitraum der Nachkriegszeit aufgeführt wird, sondern nur in zwei wesentlich unterschiedenen Perioden.

Wir werden versuchen, die Vielzahl der Hilfeleistungen in homogenen Leistungsgruppen, je nach ihrer sozialen Bezogenheit zusammenzufassen.

Die vergleichende Betrachtung, die die Entwicklung der Hilfeleistungen veranschaulichen soll, wird dann jeweils bei den vier Verbänden einzeln vorgenommen werden. Eine Zusammenfassung ist aufgrund struktureller und organisatorischer Verschiedenartigkeiten der Verbände nicht möglich.

Bleibt zuletzt die Darstellung der Ergebnisse, die Aufschluss geben werden über die Wechselwirkungen zwischen Hilfeleistungen und gesellschaftlichen Verhältnissen des Aktionsraumes, in dem die Verbände tätig geworden sind.

1. Begründung der Wahl der Untersuchungsperioden

Die aussergewöhnlichen Verhältnisse der Nachkriegszeit in Deutschland stellten ganz besondere Anforderungen an die freien Verbände. Die Krisensituation bestand

etwa von 1945 bis 1950. Wieweit sich die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in dieser Zeit auf die gesellschaftlichen Verhältnisse einstellen konnten und in ihren Hilfeleistungen den Notlagen angepasst haben, darüber sollen die Materialangaben dieser ersten Nachkriegsphase Aufschluss geben.

Dem wird gegenübergestellt die zweite Periode der Jahre 1959/60. Eine gewisse Konsolidierung der gesellschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik hat in dieser Zeit ihren Abschluss gefunden. Auch für die Verbände ist der organisatorische Neuaufbau oder Ausbau weitgehend den Zeitanforderungen entsprechend durchgeführt.

In ihren Hilfsprogrammen haben sie sich auf die neuen Anforderungen eingestellt.

Wie die gegenwärtigen Hilfsmassnahmen aussehen, worauf sie sich richten, darüber soll diese zweite Untersuchungsperiode Auskunft geben.

2. Auswahl des Materials

Die besonderen Schwierigkeiten dieser Analyse liegen in der Unzulänglichkeit des offiziellen, erreichbaren Materials, auf das wir uns hier beziehen.

Die Jahrbücher und Monatsschriften der gewählten Verbände geben nur wenig Zahlenmaterial her, welches zudem über die Zeit der zu vergleichenden Perioden noch unterschiedlich, in absoluten Zahlen, Prozentangaben oder in Detailberichten geboten wird. Für die Jahre der unmittelbaren Nachkriegszeit sind einigermassen exakte Daten überhaupt nicht zu erhalten.

Erst für die Jahre 1949/50 geben Übersichten über die erbrachten Leistungen einigen Aufschluss.

Für den späteren Zeitraum ist festzustellen, dass in den Veröffentlichungen der Verbände immer weniger Angaben im Sinne etwa eines 'Rechenschaftsberichtes' zu finden sind. An die Stelle von Leistungsberichten, die

wenigstens einigen Aufschluss über den Umfang und die Richtung erbrachter Hilfe gaben, treten immer mehr Erörterungen allgemeinpolitischer und methodologischer Probleme oder Berichte über einzelne regionale Hilfsmassnahmen, die keine Verallgemeinerung erlauben.

Völlig ausgeschlossen war es für uns, eine Wirtschaftlichkeitsrechnung oder auch nur einen Bilanzvergleich in Geldeinheiten der Vermögenswerte und Leistungen zu erbringen.

So muss an dieser Stelle ein Vorbehalt gegen das Material von uns selbst ausgesprochen werden.

Nur durch die Zusammenfassung in Leistungsgruppen und die Heranziehung sämtlicher, auch der kleinsten Detailangaben, können wir überhaupt diesen Materialteil aufstellen. Dabei ist zu beachten, dass in manchen Fällen für die erste oder zweite Periode Angaben überhaupt fehlen, was nicht unbedingt darauf schliessen lässt, dass entsprechende Leistungen in dieser Zeit gar nicht erbracht worden sind. Auch können wir nicht verbürgen, immer alle Leistungen einer bestimmten Gruppe erfasst zu haben, da keine Kontrollzahlen vorhanden sind, über die feststellbar wäre, ob die Einzelangaben in ihrer Summe tatsächlich das gesamte Leistungsaufkommen umfassen.

In allen Fällen, wo derartige Vorbehalte gegen das Material angebracht sind, werden wir darauf hinweisen.

3. Die vier Wohlfahrtsverbände

Bei der Auswahl der vier Verbände waren als wesentliche Unterschiede zu berücksichtigen:

Die Grösse und gesellschaftliche Bedeutung, der organisatorische Aufbau, die Motive zur Hilfeleistung, die Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten, die internationalen Verbindungen und das Verhältnis zur staatlichen Sozialpolitik und ihren Trägern.

Es werden hier darum folgende Verbände für die Materialauswertung herangezogen:

A) Der Caritas - Verband

Der Caritas-Verband als Teil der Gesamtorganisation der Katholischen Kirche Deutschlands, ist der grösste der freien Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik.

Mit seinen Hilfsmassnahmen umfasst er die ganze Breite caritativer Hilfe.

Gestützt auf die Liebestätigkeit kirchlicher Orden und grosser Laiengruppen, ist der Caritasverband in umfassender Weise Hilfsorganisation. Dies sowohl im Hinblick auf die Hilfeeinrichtungen und technischen Mittel, wie auch hinsichtlich unmittelbarer zwischenmenschlicher Hilfe.

In den Jahren von 1933 - 1945 wurde die Hilfstätigkeit des Caritasverbandes nicht unterbunden, da er als Teil der Katholischen Kirche durch das Konkordat geschützt war. Arbeiterschwerungen und Behinderungen betrafen, wie die Kirche, auch den Wohlfahrtsverband. Der Caritasverband ist heute noch eine gesamtdeutsche Organisation. Seine internationalen Beziehungen bestehen vor allem in den Verbindungen zu den katholischen Kirchen oder Hilfsorganisationen in anderen Ländern.

B) Die Innere Mission und das Evangelische Hilfswerk

Die Innere Mission ist an die Evangelischen Kirchen Deutschlands organisatorisch angelehnt. Sie ist nach dem Caritas-Verband die grösste Organisation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland.

Sie begründet ihre mitmenschliche Hilfe als christliche Hilfsorganisation mit dem christlichen Gebot der Nächstenliebe.

Die Innere Mission hat ohne Unterbrechung - wenn auch unter Beschränkungen - den Krieg über arbeiten können und konnte auch nach 1945 ohne grosse Behinderungen ihre Hilfstätigkeit fortsetzen.

Das Evangelische Hilfswerk ist eine Nachkriegsgründung. Beide Verbände haben sich in den fünfziger Jahren zusammengeschlossen. Die internationalen Verbindungen der Inneren Mission, von Bedeutung hauptsächlich für die Nachkriegszeit, sind gegeben - wie beim Caritas-Verband - durch die Verbindungen der Evangelischen Kirchen Deutschlands zu Bruderkirchen des Auslandes und deren Hilfsorganisationen.

C) Das Deutsche Rote Kreuz

Als Organisation mit besonderen Funktionen, die teilweise mit Wohlfahrtspflege im engeren Sinne wenig zu tun haben, wurde das Deutsche Rote Kreuz nach dem Kriege als 'öffentlich-rechtlicher' Verband von den Alliierten aufgelöst und konnte sich nur - unter teilweise starken Behinderungen - als 'privater Verein' neu konstituieren. Dies jedoch zum Teil unter Ausnutzung und Verwendung der nicht eingezogenen oder beschlagnahmten Einrichtungen. Das Deutsche Rote Kreuz ist die nationale Organisation eines internationalen Verbandes, der, dem humanitären Hilfsideal verpflichtet, seine Zuständigkeit insbesondere in Katastrophen und Notsituationen beweist.

Daneben aber ist das Deutsche Rote Kreuz Hilfsorganisation im Sinne der freien Wohlfahrtspflege. Insbesondere durch die Entwicklung seit 1945 ist die wohlfahrtspflegerische Arbeit dieser Organisation ausgeweitet. Erst in neuerer Zeit sind Sonderaufgaben wieder mehr in den Vordergrund getreten.

D) Die Arbeiter Wohlfahrt

Im Jahre 1933 verboten, musste die Arbeiter Wohlfahrt nach dem Kriege 1945 sich neu konstituieren und in den Wirren der damaligen Jahre ihre Organisation neu schaffen und gleichzeitig auch mit Hilfsmassnahmen hervortreten.

Die Arbeiter Wohlfahrt besteht ohne vergleichsweise bedeutende internationale Verbindungen und ist als politisch-genossenschaftlicher Zusammenschluss zur Hilfe auf Gegenseitigkeit anzusehen.

Sie verstand und versteht sich auch als politische Organisation, insofern, als die Einwirkung auf die politische Gestaltung der Gesellschaft nach ihren 'sozialistischen' Vorstellungen neben der unmittelbaren Hilfeleistung erklärtes Anliegen ist.

Berücksichtigt wurde bei der Wahl dieser vier Verbände auch, wie weit brauchbares Material für unsere Arbeit den offiziellen Veröffentlichungen zu entnehmen war.

4. Die Leistungsgruppen der Hilfe

Bei dem Versuch, die verschiedenartigen Hilfeleistungen gruppenmässig zusammenzufassen, sind wir davon ausgegangen, dass die Hilfsmassnahmen in ihrer Gerichtetheit auf sozial bedingte Notlagen und deren Behebung nach diesen und ihren Wirkungen geordnet werden können.

Zwischenmenschliche Hilfe hat in allgemeinsten Weise

EXISTENZERHALTUNG und
DASEINSVORSORGE

zum Ziel.

Diese zwei Anliegen seien für uns Oberbegriffe, die wir noch einmal nach dem Objekt der Hilfe - und - im Falle der DASEINSVORSORGE - nach ihrem Ziel unterteilen wollen.

So ergibt sich:

Die existenzerhaltende Hilfe richtet sich auf das Individuum, dessen Notlage zu beheben und zielt zum anderen auf die Primärgruppe, mit der Absicht, diese als Lebensbasis für ihre Mitglieder funktionsfähig zu erhalten.

Die Hilfe der Daseinsvorsorge richtet sich auf die Menschen, die zur selbständigen Lebensführung - dauernd oder vorübergehend - nicht fähig sind. Sie will den Menschen unabhängig machen von Unterstützungen und ihm den Zugang zu den gesellschaftlichen Einrichtungen erleichtern.

Danach kommen wir für unsere Analyse zu folgenden Leistungsgruppen:

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| EXISTENZERHALTUNG: | a) Individualhilfe |
| | b) Gruppenhilfe |
| DASEINSVORSORGE: | c) Ausbildungshilfe |
| | d) Integrationshilfe. |

Die mit dieser schematischen Aufgliederung nicht erfassten Hilfsmassnahmen, sollen gesondert unter

- e) Katastrophenhilfe und
- f) internationale Hilfsaktionen

zusammengefasst werden. Sofern darüber hinaus noch Sondermassnahmen der Hilfsorganisationen anzuführen sind, werden wir sie im Anschluss an die Leistungsgruppen erwähnen.

Im einzelnen umfassen die hier herausgearbeiteten Leistungsgruppen folgende Hilfsaktivitäten der Freien Wohlfahrtsverbände:

a) Individualhilfe

Unter Individualhilfe verstehen wir alle die Hilfsmassnahmen, die darauf zielen, den Einzelmenschen - unabhängig von seinen Gruppenbindungen - existenzielle Bedrohungen abwenden zu helfen.

Immer dann, wenn der Einzelmensch Existenzgefährdungen selbsttätig nicht zu lösen vermag, so bei Verlust sichernder Gruppenbindungen oder bei Krankheiten, setzt die Individualhilfe ein.

Die Hilfsmassnahmen umfassen die Bereitstellung und Versorgung mit allen Einrichtungen und Gütern, die zur Existenzhaltung gehören und machen im

Einzelfall jeweils die aus bestimmten Mängeln herrührenden Verunsicherungen wett.

Sie umfasst:

Krankenhilfe,
Alters- und Kinderhilfe in Heimen,
Heime für nichtsesshafte Männer,
Betreuung vorübergehend oder dauernd unselbständiger Menschen und
Unfallhilfen.

b) Gruppenhilfe

Die Gruppenhilfe umfasst alle Hilfsmassnahmen, die Funktionsstörungen von Primärgruppen beseitigen oder verhindern sollen.

Dabei handelt es sich wesentlich auch um Massnahmen, die die Folgen des Krieges beseitigen, die Geschlossenheit der Primärgruppen wieder herstellen sollen.

Gleichzeitig stellt die Gruppenhilfe eine vorübergehende oder dauernde Entlastung der Gruppen von bestimmten Aufgaben dar.

Sie zielt nur mittelbar auf das Individuum, ist vielmehr darauf gerichtet, die Voraussetzungen eines selbständigen Lebens durch die Unterstützung der Primärgruppen für die Einzelmenschen zu schaffen.

Sie umfasst:

Erholungshilfe für Kinder und Erwachsene,
Müttergenesung,
Kinderbetreuung,
Hauspflege,
Dauerküchen und Speisungen sowie
Wärmestuben und
Familienzusammenführung.

c) Ausbildungshilfe

Gerichtet auf die Verbesserung der Chancen der Daseinsicherung, fallen unter Ausbildungshilfe alle die Massnahmen, die der Vorbereitung und / oder Einführung auf / in die Anforderungen des Lebens gelten.

Es wird darunter verstanden ebenso die Ausbildung der Kräfte der Wohlfahrtsverbände selbst, die Umschulung von Kriegsbeschädigten und Teilinvaliden, Berufsausbildung sowie deren Förderung und auch die Einführung junger Menschen in die Anforderungen des Familienlebens und die berufliche Weiterbildung.

Sie umfasst:

- Ausbildungsstätten der Wohlfahrtsverbände,
- Heime mit pädagogischem Auftrag für Kinder und Jugendliche,
- Umschulungsbetriebe,
- Ausbildungswerkstätten,
- Erziehungs- und Berufsberatung,
- Wohnheime für Schüler und Studenten,
- Wohnheime für Berufstätige
- Mädchenbildung sowie
- Heime für Strafentlassene.

d) Integrationshilfe

Hierunter sind alle die Hilfsmassnahmen zusammengefasst, die der Information, der Kontaktfindung und Unterhaltung dienen.

Die Integrationshilfe ist vornehmlich nicht-materielle Unterstützung, besteht in der Bereitstellung von Einrichtungen und Informationsmaterial, in allgemeiner Betreuung und Beratung und will der Desorientierung der Menschen in der nur noch schwer überschaubaren Wirklichkeit moderner bürokratischer Industriegesellschaften entgegenwirken.

Sie umfasst:

- Beratungs- und Betreuungsstellen,
- Freizeitheime,
- Altenhilfe,
- Suchdienst,
- Leihbüchereien und ähnliche Einrichtungen,
- Auswanderungshilfe und
- Bahnhofsdienst.

e) Katastrophenhilfe

Anders als bei den bisher aufgeführten Hilfsmassnahmen besteht die Katastrophenhilfe hauptsächlich in besonderen Einrichtungen, die für den Eventualfall, aber auch nur für diesen, bereitgestellt und gepflegt werden müssen.

So ist von Bedeutung einmal die Vorbereitung auf den Ernstfall, d.h. die Ausbildung der Hilfskräfte und die Zusammenstellung der notwendigen Einrichtungen. Im gegebenen Notfall dann deren Einsatz und die Einstellung auf die speziellen Gegebenheiten, also kurzfristige Massnahmen der erforderlichen Hilfe.

Im Katastrophenfall werden vielfach die bestehenden Einrichtungen der allgemeinen Wohlfahrtspflege in Verbindung mit den Katastrophendiensten eingesetzt.

Sie umfasst:

Hilfszüge,
Sozialdienst im Katastrophenfall und
Vorbereitungsmassnahmen.

f) Internationale Hilfsaktionen

Das meint alle Hilfsmassnahmen der Freien Wohlfahrtsverbände, die entweder bei ausserordentlichen Notsituationen im Ausland durchgeführt werden oder die in neuerer Zeit geplant und eingeleiteten Entwicklungshilfeaktionen.

Die hier aufgeführten Massnahmen sind erst in den vergangenen Jahren durchgeführt worden, so dass ein Vergleich mit der ersten Periode unserer Untersuchungszeit entfällt.

Wir führen diese Aktionen auf, zeigen sie doch die neueste Entwicklung der Wohlfahrtspflege in Deutschland: deren Internationalisierung.

Sie umfasst:

Linderung von Not,
Krankenpflege und Ausbildung und
konstruktive Entwicklungshilfe.

5. Die Leistungen der Verbände im Vergleich

Wir werden bei der folgenden komparativ-statischen Analyse die vier Verbände gesondert behandeln. Das erwies sich als notwendig, einmal weil die Hilfsmassnahmen der Verbände - selbst mit Hilfe der geschaffenen Leistungsgruppen - untereinander nicht immer vergleichbar sind, zum anderen, weil nur so die Eigenheiten der unterschiedlichen Organisationen hervorgehoben werden können.

Bei den Darstellungen halten wir uns weitgehend an die Leistungsgruppen und deren jeweilige Hilfsmassnahmen, wobei im Einzelfall die Bezeichnungen abweichend sein können. Von Fall zu Fall werden die besonderen Hilfsaktionen daneben aufgeführt werden.

A) Der Caritas-Verband

Der Caritas-Verband ist keine autonome Hilfsorganisation. Er ist vielmehr die Organisation der caritativen Tätigkeit der Katholischen Kirche Deutschlands. Da "das Wirken der Kirche in der diesseitigen Welt öffentlich sein soll",¹⁾ musste zwangsläufig zu dem historischen Zeitpunkt eine besondere Organisation für die zwischenmenschliche Hilfe geschaffen werden, als die althergebrachten Institutionen der Kirche für den Hilfsausgleich nicht mehr ausreichten.

So entstand die Organisation des Caritas-Verbandes neben den bestehenden kirchlichen Einrichtungen. Seit Gründung des Deutschen Caritas-Verbandes im Jahre 1897 hat diese 'Nebenorganisation' der Katholischen Kirche immer grössere Bedeutung erlangt. Gerade der Umstand, nicht gänzlich autonom zu wirken, dürfte wesentlich die Dynamik und Leistungsfähigkeit dieses Hilfsverbandes ausmachen. Denn das Gebot der

1) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches, Freiburg/Br. 1959 S. 22

Nächstenliebe, verbindlich für jeden Christen, stellt als tragende Schicht alle Katholiken hinter den Caritas-Verband und gibt über die gemeindliche Verbundenheit Möglichkeiten der persönlichen Hilfe, wie die reinen Hilfsorganisationen sie nicht besitzen. Franz Klein, auf den wir uns bei der Behandlung des Caritas-Verbandes hauptsächlich beziehen, umschreibt die heutige Stellung so: "Heute nimmt die Caritas im öffentlichen Raum eine Stellung ein, wie sie seit dem Mittelalter in Deutschland nicht mehr gegeben war. In der Jugendpflege und Jugendfürsorge, der Erziehungshilfe, der Gesundheitsfürsorge usw. stellt sie einen unentbehrlichen sozialen Faktor dar. In unserer sozialen Gesetzgebung wird sie als eigenständiger Träger wohlfahrtspflegerischer Aufgaben anerkannt." ¹⁾ Diese grosse Bedeutung des Caritas-Verbandes auch im Hinblick auf das gesamtgesellschaftliche Sicherungssystem, ist nicht ohne Einfluss auf die gesellschaftspolitische Gestaltung in der Bundesrepublik geblieben. In der politischen Auseinandersetzung um die Zuständigkeit der Hilfsträger, vertritt der Caritas-Verband entschieden eine auf das Subsidiaritätsprinzip ausgerichtete Haltung.

Der Anspruch, in erster Linie selbst Träger von Hilfsmassnahmen zu sein, wird begründet mit dem Öffentlichkeitsanspruch der Kirche und mit der auf die Totalität des Menschen gerichteten Hilfsnotwendigkeit, die die seelsorgerische Hilfe mit umfassen muss und von staatlichen - und auch sonstigen weltlichen - Institutionen nicht geleistet werden kann.

Aus der Sicht des Caritas-Verbandes heisst das:

"Mag die sozial-caritative Arbeit der Kirche manchmal weniger in technisch gut funktionierender Weise sich vollziehen, desto intensiver vermag sie sich auf die Personhaftigkeit und Personwürde des Hilfsbedürftigen einzustellen und damit eine wahrhaft existenzielle Hilfe zu leisten." ²⁾

1) Franz Klein: CARITAS (zum 60jährigen Bestehen) Freiburg/Br. 1957 S. 72

2) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S. 16

Hilfsmassnahme	1950 (I) 1) Einricht. Stellen	(III)	1960 (II) Einricht. Stellen	absolut	Veränderungen (IV) %
<u>Individualhilfe:</u>					
Allgem. Krankenhäuser	858	111.912	719	-139/+7749	-16/+7
Kinderkrankenhäuser	29	3.895	31	+2 /+ 262	+7 /+6,6
sonst. Heilstätten	58	11.542	70	+12 /+6747	+20/+50
Entbindungs-Wöchnerinnen- heime	104	3.063	98	- 6 /+ 72	-5,7/+2,3
Säuglingsheime	100	5.351	122	+22 /+2140	+22 /+40
Anstalten für Epileptische und Schwachsinnige	40	9.294	48	+8/ - 1215	+20 /-13
Krüppel- Taubstummen- Blindenheime	22	2.941	30	+8 /+413	+37/+14
Kriegsversehrtenheime = 1960 Einrichtungen für Heimkehrer und Flüchtlinge	16	1.078	40	+24/+622	+150/+57
Heilanstalten für Sucht- kranke	keine Zahlen vorhanden		3	+ 3/+158	
Waisenhäuser u. allgem. Erziehungsheime	379	30.653	380	+ 1 / -84	+0,2/-0,2
Altersheime	1248	46.367	1478	+230/+8251	+18/+17
Wohn- und Übernachtungs- heime	78	2.851	92	+14/+1530	+18/+53
sonstige Anstalten	13	1.021	13	-- /+1161	---/+113
Ambulante Krankenpflege- stationen	5158	keine Angaben	4775	-383/--	-6,8/--

1) s. Quellenangaben am Ende des Abschnittes.

Gruppenhilfe:

Erholungsheime für Kinder	94	5.415	118	9.040	+24/+3625	+25/+66
Erholungsheime für Erwachsene	169	4.912	261	9.181	+92/+4269	+54/+89
Kindergärten, Kinderhorte	4868	363.687	5702	405.001	+834/+41314	+17/+11
Kinderkrippen	25	1.137	101	2.826	+76/+1689	+304/+148
Tagesheime für Kinder und Jugendliche	keine Zahlen vorhanden		96	7.753	+96/+7753	
Einrichtungen der örtlichen Erholungsfürsorge	keine Zahlen vorhanden		107	9.812	+107/9812	
Caritas-Küchen Speisungen	662	keine Angaben	keine Zahlen vorhanden		- 662	
Erholungsheime für Familien	keine Zahlen vorhanden		7	540	+7/+540	

1 96 1

Ausbildungshilfe:

Heilpädagogische Heime	keine Zahlen vorhanden	14	1.205	+14/+1205
Erziehungsheime für schul-entlassene männl. und weibl. Jugendliche	keine Zahlen vorhanden	99	10.786	+99/+10786
Fürsorgeerziehungsheime	177	18.357	keine Zahlen vorhanden	-177/-18357

Jugendheimstättchen-Wohn- heime, Lehrlingsheime	88	3.903	444	31.605	+356/+27702	+404/+710
Durchgangs- und Be- wahrungsheime für Frauen	keine Zahlen vorhanden		54	1.728	+54/+1728	
Studenten- Studien- tinnenheime	159	14.334	60	4.304	-99/-10030	-62/-70
Internate	113	8.366	286	20.277	+173/+11911	+153/+142
Jugendddörfer	keine Zahlen vorhanden		2	199	+2/+199	
Schüler- und Schüle- rinnenheime	keine Zahlen vorhanden		243	23.677	+243/+23677	
Heime für Berufs- tätige	214	8.940	232	10.090	+18/+1150	+8/+12
Wanderarbeitsstätten	8	611	6	569	-2/-42	-20/-7
Seemannsheime	keine Zahlen vorhanden		2	150	+2/+150	
Krankenpflege- schulen	110	2.167	178	4.099	+68/+1932	+62/+89
Kinder- und Säuglings- pflegesschulen	31	835	60	2.047	+29/+1212	+93/+145
Haushaltungsschulen	140	4.999	163	5.773	+23/+774	+16/+15
Hauptpflegesschulen = 1960 Familienpflege- schulen	1	40	6	179	+5/+139	+500/350
Kindergärtnerinnen- und Hortnerinnenseminar	26	881	37	1.487	+11/+606	+42/+76
Fachschulen für sozial- caritative Frauen und Männer Berufarbeit	12	800	16	781	+4 / -19	+33/-2,3

Schulen für med. techn. Assistentinnen	keine Zahlen vorhanden	2	39	+2/+39	
Diätschulen	keine Zahlen vorhanden	6	154	+6/+154	
Wochenkurses- schulen	keine Zahlen vorhanden	6	63	+6/+63	
Dorfheilerinnen- schulen	keine Zahlen vorhanden	3	83	+3/+83	
Pflegevorschulen	keine Zahlen vorhanden	50	950	+50/+950	
Landfräuerschulen	keine Zahlen vorhanden	12	633	+12/+633	
Nähschulen und Nähstuben	3084 109.104	1602	36.414	-1482/-72590	-48/-66
Werkstätten für Arbeits- lose und Schwerbeschä- digte	keine Zahlen vorhanden	5	48	+5/+48	
Einrichtungen für berufs- fördernde Massnahmen	keine Zahlen vorhanden	293	6.652	+293/+6652	
Förderschulen	keine Zahlen vorhanden	87	2.824	+87/+2824	
Seminare für Seelsorge- hilfe	keine Zahlen vorhanden	11	363	+11/+363	

Hilfsmassnahmen:	1950 ^(I)	1960 ^(II)	Veränd.
	Einricht.	Einricht.	

Integrationshilfe:

Einrichtungen für Kinder (Handarbeitsschulen und Lesehallen)	k.Z.v.	103	--/--
Familienpflegestationen	310	287	-23/-7%
Orts- und Bezirkscharitas- sekretariate	533	529	-4 /-0,7%
Pfarrcharitasstellen	7440	12203	+4763/+64%
Bahnhofsmissionen	225	117	-108/-48%
Rechtsberatungsstellen	k.Z.v.	29	
Beratungsstellen der Mütterhilfe	k.Z.v.	66	
Eheberatungsstellen	k.Z.v.	69	
Erziehungsberatungs- stellen	k.Z.v.	69	
Pflege- und Adoptions- vermittlungsstellen	k.Z.v.	203	
Trinker- und Süchtigen- fürsorgestellen	k.Z.v.	86	
Auswanderungsberatungs- stellen	k.Z.v.	35	
Gefährdetenfürsorge- stellen	k.Z.v.	198	
Gefangenen- und Strafen- lassenenfürsorgestellen	k.Z.v.	164	

Katastrophenhilfe:

Notstandsküchen und ähnliche Einrichtungen	k.Z.v.	20
---	--------	----

(Über weitere Katastrophenhilfsmassnahmen des Caritas-
Verbandes wurden keine Angaben gefunden.

Das Fehlen spezieller Einrichtungen schliesst aber
nicht aus, dass im Bedarfsfalle von den vorhandenen
Hilfseinrichtungen welche in Katastrophenfällen ein-
gesetzt worden sind.

Über den Umfang derartiger Aktionen können keine
Angaben gemacht werden.)

Internationale Hilfsaktionen:

Die internationalen Hilfsaktionen der Katholischen Kirche werden getragen durch die Sammlungen, die unter der Bezeichnung: " Das Werk Misereor " durchgeführt werden.

Sie sind nicht Hilfsleistungen des Caritas-Verbandes, werden aber von diesem mit betreut.

" Aus dem Bewusstsein sozialer Verantwortung, brüderlicher Solidarität mit den hungernden und von Krankheiten geplagten Völkern ist die grosse Fastenaktion der Deutschen Katholiken im Jahre 1959 entstanden." (V)
Das Aufkommen betrug im Jahre 1959 DM 35,4 Millionen.
Die Mittel wurden für folgende Projekte eingesetzt: (II)

1. Direkthilfe	DM 362.540.--
2. Gesundheitswesen	DM 3.382.130.--
3. strukturelle Massnahmen	DM 1.319.125.--
4. Ausschiesslicher Personaleinsatz	DM 66.600.--
5. kombinierte Massnahmen aus 1 - 4	DM 3.875.057.--

Nach einer ausführlicheren Statistik über die Verteilung der Mittel ergibt sich folgendes Bild: (V)

Verteilung nach Kontinenten:

Afrika:	DM 12,61 Millionen
Asien:	DM 16,40 Millionen
Lateinamerika:	DM 3,69 Millionen
Ozeanien:	DM 3,87 Millionen

Die Aufteilung nach den Hilfsgruppen ergibt:

Ausbildungs- und Förderungsmassnahmen zur Ernährungssicherung	DM 6,74 Mill.
Ausbildungs- und Förderungsmassnahmen auf dem Gebiet des Handwerks und Gewerbes	DM 2,77 Mill.
Förderung des Gesundheitswesens (Krankenhäuser, Entsendung von Ärzten und Pflegerinnen usw.)	DM 14,49 Mill.

Direkthilfen und Katastrophenmassnahmen	DM 3,73 Mill.
Regionale Schwerpunkthilfen (aufeinander abgestimmte Massnahmen auf dem Gebiet der Landwirtschaft, des Gesundheitswesens, der Wasserbeschaffung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse auf allen Gebieten: sog. 'Pilotprojekte')	DM 5,78 Mill.
Sozialkonstruktive und ausbildnerische Massnahmen	DM 4,54 Mill.

Die Richtlinien, nach denen diese internationalen Hilfsaktionen durchgeführt werden, sind in 6 Punkten zusammengefasst:

1. Direkthilfe wird in Katastrophenfällen geliefert.
2. Starthilfe zur Selbsthilfe der einheimischen Bevölkerung.
3. Die Projekte müssen die Garantie bieten, dass die gewünschte Wirkung auch tatsächlich erreicht wird.
4. Es werden Projekte bevorzugt, bei denen der Antragsteller eine Eigenleistung aufbringt.
5. Handelt es sich um Projekte, die Erträge erwirtschaften können, so wird Hilfe als langfristiges zinsloses Darlehen gegeben.
6. Träger der Hilfsmassnahmen können kirchliche und nichtkirchliche Stellen sein, sofern eine zweckmässige Verwendung der Mittel gesichert ist." (VI)

Personalbestand des Caritas-Verbandes:

1950(I)		1960(II)	
<u>Ordenskräfte/Laienkräfte</u>		<u>Ordenskräfte/Laienkräfte</u>	
62.228	47.705	65.577	92.374

Gliederung der hauptberuflich tätigen Personen in der Caritas ohne Ordensleute: (für 1960) (II)

Ärzte	3.200
Heil- u. Pflegepersonal	12.520
Fürsorge- u. Erziehungspersonal	8.600
Verwaltungspersonal	5.300
Wirtschaftspersonal	42.300

Quellenangaben und Hinweise zu diesem Bericht:

- I) Aus: CARITAS: Zeitschrift für Caritasarbeit und Caritaswissenschaft. 51.Jahrgang 1950, Heft) 7/8
August 1950 Freiburg/Br.
- II) Aus: CARITAS: Zeitschrift für Caritaswissenschaft, 61.Jahrg.1960, Heft 5 Juli/August 1960 Freiburg/Br.
- III) Einrichtungen sind Anstalten, Krankenhäuser, Heime Stellen die vorhandenen Betten, Pflegeplätze und ev.Hilfskräfte.
- IV) Prozentzahlen errechnet nach abgerundeten Werten.
- V) Gottfried Erb: Das Werk Misereor, in Frankfurter Hefte, Heft 3 1961, S.189
- VI) Gottfried Erb: Das Werk Misereor, a.a.O. S.192

B) Die Innere Mission und das Evangelische Hilfswerk

Die Innere Mission und das Evangelische Hilfswerk, ursprünglich zwei unabhängig von einander wirkende Hilfsorganisationen der evangelischen Kirchen Deutschlands, bilden seit dem Zusammenschluss auf Bundesebene die zweite Gruppe der konfessionellen, an eine Kirche gebundenen Wohlfahrtsverbände.

Die "Innere Mission ist diejenige Arbeit innerhalb der evangelischen Kirche, die sich auf die Bekämpfung und Verhütung von Notständen sowohl religiös-kirchlicher wie sittlich-sozialer und wirtschaftlicher Art richtet." ¹⁾

Sie ist also der "Dienst der helfenden und rettenden Liebe innerhalb der evangelischen Kirche." ²⁾

Die Innere Mission als organisatorischer Zusammenschluss ist der älteste der Freien Wohlfahrtsverbände, geschaffen von Johann Hinrich Wichern in der sozialen Notsituation des 19. Jahrhunderts.

Das Evangelische Hilfswerk, gegründet nach dem Weltkrieg II. wollte in besonderer Weise und unter Zusammenschluss aller protestantischen Kirchen in Deutschland durch Selbsthilfe der Krisensituation begegnen.

In der Zeit zwischen den von uns herangezogenen Untersuchungsperioden sind die zwei Hilfsverbände zu einer Organisation verschmolzen worden.

Aus diesem Grunde erlauben die Veränderungen, die der Zahlenvergleich ausweist, keine eindeutigen Rückschlüsse auf den Ausbau der Hilfseinrichtungen der Inneren Mission allein.

Die Angaben der Jahre 1949/50 umfassen nur die Leistungen der Inneren Mission, die der späteren

1) Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, II. Auflage, Carl Heymanns Verlag, Berlin 1929 S. 342

2) Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege a.a.O. S. 342

Periode hingegen die Hilfsmassnahmen der zwei, ehemals getrennt arbeitenden Verbände.

Das Besondere der Arbeit des Evangelischen Hilfswerkes lag in der "Idee der Kombination von Selbsthilfe und Fremdhilfe" ¹⁾ nach dem Kriege.

Dieser Vorstellung nach wurden möglichst viele Spenden des Auslandes als Rohstoffe oder Halbprodukte erbeten, damit sie unter Ausnutzung der im Inland vorhandenen Produktionsstätten und Arbeitskräfte in Konsumgüter umgewandelt werden konnten. So wurde durch diese Kombination der Nutzeffekt der ausländischen Spenden erhöht, indem billige Arbeitskräfte die Weiterverarbeitung besorgten und die den Notlagen entsprechend dringendsten Güter hergestellt wurden.

Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik erübrigte sich das Bemühen, die vorhandenen Produktionskapazitäten einzusetzen. Ein grosser Teil der Hilfsmassnahmen des Evangelischen Hilfswerkes bestand weniger in dem Aufbau von Einrichtungen der Hilfe.

Bei der Fusion der beiden evangelisch-christlichen Hilfsorganisationen wurden die festen Einrichtungen der Wohlfahrtspflege des Evangelischen Hilfswerkes, die über die Notlinderung in der Nachkriegszeit hinaus Bestand hatten, in den neuen Organisationsverband integriert.

Markantestes Beispiel dafür ist das 'Evangelische Siedlungsprogramm' des Evangelischen Hilfswerkes.

Der oben genannte Vorbehalt gegen die Vergleichbarkeit des Materials über die zwei Perioden wird so abgeschwächt, da die Leistungen im wesentlichen ja von den festen Hilfseinrichtungen her gemessen werden und das Evangelische Hilfswerk im Verhältnis zur Inneren Mission nur wenige Einrichtungen dieser Art geschaffen hatte.

1) "Das Hilfswerk"-Jahrbuch 1945/50 Stuttg. 1950 S. 15

Individualhilfe:

Hilfemassnahmen	1949/50 IV)		1959/60 V)		Veränderungen I)	
	Einricht.	Stellen	Einricht.	Stellen	absolut	%
Krankenhilfe	268	33.459	273	45.850	+ 5/12.391	1,8/37
Altershilfe	644	29.552	986	48.519	+342/18.967	53/64
Alterspflegeheime	23	1.650	75	4.460	+ 52/ 2.810	162/170
Tbc-Krankenhaus u. Heilstätten	25	2.750	31	3.707	+ 6/ 957	24/26
Heilstätten für Geisteskranke	14	3.611	21	2.022	+ 7/ -1589	+50/-44
sonstige Heilstätten	55	12.844	182	21.243	+127/ 8.399	230/65
Versorhtenheime	19	2.603	40	2.128	+ 21/ - 475	+110/-18
Suchtkrankenheime	3	112	6	269	+ 3/ 157	+100/140
Waisenhäuser	279	18.146	343	20.302	+ 64/ 2.156	+23 /12
Jugendwohnheime	54	2.343	431	25.825	+377/22.482	+700/960
Heime f.Nichtseßhafte	81	5.398	76	3.842	- 5/-1.356	- 6/-25

- 104 -

Gruppenhilfe:

Erholungsheime f. Erwachsene	143	4.815	249	8.772	+208/ 3.957	+145/82
Mütter- und Säug- lingsheime	68	2.676	78	4.839	+ 10/ 3.957	+ 14/82
Kindrerholungsheime	77	6.456	112	8.202	+ 35/ 1.746	+ 45/27
Kindergärten	keine Zahlen	vorhanden	4.057	300.000 II)	-----	- -
Gemeindepflegestat.	keine Zahlen	vorhanden	4.681	5.944 III)	-----	- -

Ausbildungshilfe:

Heime mit pädagogischem Auftrag	89	6.433	108	5.483	+ 19/ - 950	+21/-15
Wohnheime für Berufstätige	20	673	108	7.018	+ 88/ 6.395	+440/950
Heime für Schüler u. Studenten	100	5.212	198	11.511	+ 98/ 6.299	+ 98/120
sonstige Berufsheime	85	4.403	132	6.250	+ 47/ 1.847	+ 55/42
Internate und Ausbildungsstätten	84	2.201	233	7.640	+149/ 5.439	+177/246
Strafentlassenheime	keine Zahlen vorhanden		7	156	---	- - -
Stipendien für Studenten	keine Zahlen vorhanden		1958/60 DM 290.106.84 S.S.1960 DM 312.532.---			
Erziehungsberatung	keine Zahlen vorhanden		17 (Stationen) II)			
Mahstuben	keine Zahlen vorhanden		215 II)			
Berufsfördernde Massnahmen u. Einricht.	keine Zahlen vorhanden		66 II)			

Integrationshilfe:

Beratungs- u. Betreuungsstellen	keine Zahlen vorhanden	58 II)	
Bahnhofsdiens	keine Zahlen vorhanden	176 II)	
Auswanderungshilfe	bis zum 31.12.51: 10.239 Fälle m. 28.504 Personen Beratung: mündlich 31.332 schriftl. 91.234 VI)		

Katastrophenhilfe:

(Besondere Hilfsmassnahmen und Einrichtungen für Katastrophenfälle konnten bei der Inneren Mission nicht festgestellt werden.

Das schliesst - wie schon erwähnt - nicht aus, dass die bestehenden Einrichtungen und auch ein Teil der verfügbaren Mittel in Katastrophensituationen eingesetzt worden sind.)

Internationale Hilfsaktionen:

Die internationalen Hilfsaktionen der Inneren Mission, durchgeführt unter der Bezeichnung 'Äussere Mission', gehen zurück auf die kirchlichen Sammlungen der Evangelischen Kirchen Deutschlands: 'Brot für die Welt'.

Die Sammlung im März 1960 ergab:

in der BRD	DM 14.583.623,58
in der DDR	Ost-DM 4.768.742.21

Die Mittel wurden nach einem ausgearbeiteten Plan für folgende Hilfsaktionen im Ausland verwendet:

Speisung für Hungernde:

Afrika	23 Projekte	DM 3.651.009.--
Asien	58 - " -	DM 7.410.800.--
S.A.	6 - " -	DM 1.370.070.--
Europ.	8 - " -	DM 1.459.011.--
Überregional	2 - " -	DM 308.780.--

Konstruktive Diakonie:

48 Projekte mit DM 7.664.091.--

Hilfe in Krankheitsnöten:

23 Projekte mit DM 2.596.800.--

(Ein Teil der Mittel war noch nicht ausgegeben, die Gelder aus der DDR zum Zeitpunkt des Berichtes noch nicht transferiert.)

Bücherversand ins Ausland	DM 10.671.28
---------------------------	--------------

Besondere Hilfsaktionen: VII)

Hingewiesen werden muss zum Abschluss des Leistungsberichtes der Inneren Mission und des Evangelischen Hilfswerkes auf die 'Evangelische Siedlungsarbeit'.

Bis 1958 wurden ca. 30.000 Wohnungen gebaut.

Im Jahre 1958 2.683 Wohnungen

und 1959 ca. 3.500 Wohnungen

bis 1960 ca. 36.200 Wohnungen

Rund 77 % der Wohnungen gingen oder gehen in das Eigentum der Bewohner über, der Rest sind Mietwohnungen.

Angaben über die Mitarbeiter der Inneren Mission und des Evangelischen Hilfswerkes:

"Im Dienste der Inneren Mission stehen 45.000 Diakonen und Schwestern und annähernd 5.000 Diakone und Diakonanwärter. 28.000 Schwestern. ...

Ferner sind über 4.000 akademisch ausgebildete Fachkräfte tätig und 15.000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Fürsorge und Erziehungsdienst." 1)

-
- 1) Die Liebestätigkeit der Inneren Mission in Deutschland. Herausgegeben v. Central-Ausschuss f.d. Innere Mission der Evangelischen Kirchen in Deutschland Bethel o.A.d.J. (verm. 1961)

Quellenangaben für diesen Bericht:

- I) Angeführt werden die positiven und negativen Veränderungen über den Zeitraum 1949/50 bis 59/60 in absoluten und Prozentzahlen.
- II) Jahrbuch der Inneren Mission und des Evangelischen Hilfswerkes für das Jahr 1958/59
- III) Angabe der Zahl der in den Stationen tätigen Schwestern
- IV) Jahrbuch der Inneren Mission für das Jahr 1949
- V) Jahrbuch der Inneren Mission und des Evangelischen Hilfswerks für das Jahr 1959/60
- VI) Nach Änderung der gesetzlichen Bestimmungen 1956 wurde diese Hilfe eingestellt.
- VII) Das Diakonische Werk, Heft 5 1960 S. 8

C) Das Deutsche Rote Kreuz

Weniger Wohlfahrtsverband im strengen Sinne, ist es "neben den allgemeinen Friedens- und Wohlfahrtsaufgaben also die wichtigste Aufgabe des Roten Kreuzes, alle Vorkehrungen zu treffen, um im Falle eines Notstandes die dem Staat erwachsenden Aufgaben auf dem Gebiet der Konventionen erfüllen zu helfen." ¹⁾

Diese Selbstinterpretation weist auf die besondere Aufgabenstellung hin, die das Deutsche Rote Kreuz im Unterschied zu den anderen Organisationen der freien Wohlfahrtspflege kennzeichnet.

Die Bindung an die Genfer Konventionen, denen der Staat als politisches Gemeinwesen beigetreten ist, machen das Verhältnis dieses Hilfsverbandes zum Staat deutlich. "Es ist Werkzeug des Staates, ohne dessen Arm zu sein, unabhängig, ohne selbständig von ihm existieren zu können. Seine Rechtsgrundlage ist nur der vom Staat abgeschlossene Staatsvertrag und die vom Staat ausgesprochene Genehmigung." ¹⁾

Daraus ist das breite Arbeitsgebiet zu erklären, das von den allgemeinen wohlfahrtspflegerischen Aufgaben bis zu speziellen, vom Staat delegierten Sonderaktionen reicht.

Aus diesem Grunde werden - bedingt durch die politische Entwicklung der Bundesrepublik in den vergangenen Jahren - in unserer Aufstellung auch Massnahmen aufgeführt werden, die nicht eindeutig der Wohlfahrtspflege zuzuordnen sind und zu denen es bei den anderen Hilfsverbänden keinen Vergleich gibt.

Die Vergleichsperioden weichen beim Deutschen Roten Kreuz etwas von denen der anderen Verbände ab.

Wir mussten uns auf die Jahre 1951 und 1959 festlegen, da nur für diese Zeiten einigermaßen exakte Daten aus Leistungsberichten zu finden waren.

1) DRK-Schriftenreihe: Heft Nr. 1 1951 S. 11

Leider sind bei den Veröffentlichungen des Deutschen Roten Kreuzes nur die Angaben über die Zahl der vorhandenen Einrichtungen und nicht auch die über die entsprechenden Hilfsplätze angegeben. So können die Veränderungen mit den Schwankungen der Einrichtungen nur Auskunft über den Ausbau oder die Reduzierung des Netzes an Hilfseinrichtungen des DRK in der Bundesrepublik geben. Wieweit davon unabhängig Einrichtungen weiter ausgebaut oder in ihrem Bestand an Hilfsplätzen eingeschränkt worden sind, war für uns nicht feststellbar.

Der Personalbestand des Deutschen Roten Kreuzes:

Gliederung:	1950 I)	1960 II)	Veränder.
Männl.	62 343	109 176	+ 45833
Weibl. Bereitschaft.	75 443	76 809	+ 1366
DRK-Schwestern	15 592	(16 000) III)	+ca.400
Mitglieder	425 273	759 146	+333873
Jugendrotkreuz	264 603	434 954	+170351
Insges.	842 162	1.380 085	

Individualhilfe:

Hilfsmassnahme:	1951 IV)	1959 V)	Veränder. abs.	%
Krankenhilfe	61	40	-21	-34
Altersheime	101	113	+12	+12
Jugendwohnheime	25	12	-13	-52
Tbc-Krankenhaus u. Heilstätten	23	11	-12	-52
Entbindungsheime	13	4	- 9	-69
Säuglingsheime	13	10	- 3	-23
Versehrtenheime	9	4	- 5	-55
Heimkehrerheime	19	2	-17	-89
Wohn- und Übernachtungsheime	50	35	-15	-30
Krankentransport u. Unfallrettungsdienst	1366 Wagen 23,3 Mio km	1679 40,5		
	1 Mio Person.	1,8 Mio		

Gruppenhilfe:

Erholungsheime f. Erwachsene	9	17	+ 8	+ 89
Müttererholungsheime	6	20	+14	+233
Kindererholungsheime	40	25	-15	- 37
Kindergärten und Krippen	115	128	+13	+ 11
Gemeindepflegestationen	424	444 VI)	--	--
sonstige Heime u. Anstalten ohne Angabe ihrer Aufgaben	15	137	+122	+813
Allgemeine Dauerküchen u. Speisungen	681	22	-659	- 96
Ausleihdep. und Krankenstuben	49	keine Zahlen vorhanden		

Ausbildungshilfe:

Heime für Berufstätige	5	keine Zahlen vorhanden		
------------------------	---	------------------------	--	--

Ausbildung:

Grundausb.	87 361 (Personen)			
Erste Hilfe	19 184	224 557	--	--
Fortbildung	24 865	29 918	--	--
Jugend- u. Lehrlingsheime	9	104	+ 95	+1055
Umschulungsheime	6	keine Zahlen vorhanden		
Ausbildungswerkstätten	916	604	-212	- 23
Massen, d. Jugendberufshilfe	---	33	--	--
Lagerbetreuungsstellen	k.Z.v.	15	--	--
Jugendgemeinschaftswerk	k.Z.v.	114	--	--

Integrationshilfe:

Leihbüchereien	40	k.Z.v.	--	--
Beratungs- und Betreuungsstellen	739	k.Z.v.	--	--
Suchdienststellen	511	523	+12	+23

(Die grosse Arbeit der Vermisstennachforschung und des Suchdienstes kann hier nicht ausreichend gewürdigt werden. Die Anführung der Suchdienststellen soll nur demonstrieren, dass diese besonderen Hilfsaktionen des Deutschen Roten Kreuzes nicht vergessen worden sind.)

Katastrophenhilfe:

DRK-Reviere in Flüchtlingslagern	13	13	+0
Allgemeine Unfall- hilfsstellen	10 505	keine Zahlen vorhanden	
Bergwacht	3 053 (Personen)	3 293	
Wasserwacht	11 177 (Personen)	8 424	
DRK-Hilfszug Katastropheneins.	keiner	1	
Strahlenschutz	keiner	Ausbildungslehrg.	
Blutspendendienst	k.Z.v.	rd. 225 000 Einheiten	
Luftschutz	keiner	74 Sanitätsbereit- schaften teilw. aufgestellt	

Internationale Hilfsaktionen:

Das Deutsche Rote Kreuz war beteiligt an folgenden internationalen Hilfsaktionen:

Überschwemmung Uruguay,
Überschwemmung Österreich,
Flutkatastrophe Indien,
Flutkatastrophe Korea,
Taifun Japan,
Überschwemmung Tunesien,

Ölvergiftung Marokko,
Dammbruch Fréjus (Frankreich)
Dammbruch Holland,
Erdbeben Agadir.

Die Hilfsmassnahmen des Deutschen Roten Kreuzes bestanden entweder in der Übersendung von Hilfsgütern oder im Einsatz von Katastrophenbereitschaften, so insbesondere transportablen Krankenhäusern. Mit der hier gegebenen Aufzählung kann nur ein Hinweis auf die geographische Breite des Einsatzes gebracht werden. Eine Aufschlüsselung der Leistungen nach dem Wert der Hilfsgüter und/oder den Kosten der Einsätze ist mit den vorhandenen Unterlagen leider nicht möglich gewesen.

Quellenangaben für diesen Bericht:

- I) + IV) Jahreszahlen nach Angaben der Statistiken aus:
Deutsches Rotes Kreuz - Schriftenreihe Nr. 5
Rotkreuzwerk 1945 - 1951 / 1952
- II) + V) Jahresbericht des Deutschen Roten Kreuzes
1959 Bonn, 1959
- III) Die Zahl der DRK-Schwestern ist im Jahre 1960
schon bei den anderen Mitgliedsangaben mit
aufgeführt.
- VI) Jahresbericht des Deutschen Roten Kreuzes
1956 - Bonn 1956, darum kein Vergleich.

D) Die Arbeiter Wohlfahrt

Die Arbeiter Wohlfahrt ist die jüngste der freien Hilfsorganisationen. Erst nach dem II. Weltkrieg wurde sie - nachdem ein Wiederaufbau erfolgreich begonnen worden war - Spitzenverband der freien Wohlfahrtsorganisationen.

Anders als in der ersten Zeit des Verbandes bis 1933, baute die Arbeiter Wohlfahrt nach 1945 die allgemeinen Wohlfahrtseinrichtungen der geschlossenen und offenen Fürsorge energisch aus.

Nach dem I. Weltkrieg¹⁾, "lag das Schwergewicht ihrer Arbeit darin, durch Einflussnahme auf die Parlamente ausreichende öffentliche Hilfe zu sichern."²⁾

Auch heute noch versteht sich die Arbeiter Wohlfahrt im Sinne der ersten Gründungsperiode mit dem alten Anliegen als politische Organisation.

"Wir haben in der Arbeiter Wohlfahrt zu jeder Zeit unsere Grundsatzforderungen von unserer sozialistischen Überzeugung her gestellt,"³⁾ so dass von der Organisation her die eigene Stärke darin gesehen wird, "dass sie nicht danach strebt, es den anderen Wohlfahrtsverbänden gleichzutun, ... sondern in ihrer sozialpolitisch gerichteten Haltung, in ihrem politischen Gestaltungswillen."⁴⁾

Dennoch, wo die "Aufgabe der Arbeiter Wohlfahrt die Mitwirkung aller Werktätigen in der Wohlfahrtspflege aus dem Geiste des demokratischen Sozialismus, der Solidarität und der Selbsthilfe"⁵⁾ ist, werden alle Massnahmen und Aktionen der anderen Wohlfahrtsverbände von der Arbeiter Wohlfahrt auch durchgeführt. Wenn hier die Mitwirkung "aller Werktätigen" erklärt wird und damit eine Beschränkung auf einen bestimmten

1) s. dazu: Anneliese Monat: Sozialdemokratie und Wohlfahrtspflege H. Kohlhammer, Stuttgart 1961.

2) Die Arbeiter Wohlfahrt 1919 - 1949 Hannover o.A.d.J.
S. 17

3) Neues Beginnen: Heft Nr. 11 1959 S. 167

4) Die Arbeiter Wohlfahrt 1919 - 1949 a.a.O. S. 18

5) Die Arbeiter Wohlfahrt 1919 - 1949 a.a.O. S. 96

Personenkreis für die Mitarbeiter und Helfer angedeutet ist, so wird die Hilfe unabhängig "den notleidenden Angehörigen aller Bevölkerungsschichten ohne Rücksicht auf deren politische und konfessionelle Zugehörigkeit"¹⁾ gewährt.

Damit wird der genossenschaftlich-politische Charakter der Arbeiter Wohlfahrt weitgehend aufgehoben, bleibt sie höchstens noch eine 'ständische' Hilfsorganisation in dem Sinne, dass sich die Hilfst Träger verbunden wissen in ihrer schichtenspezifischen sozialen Gemeinsamkeit.

Die Arbeiter Wohlfahrt ist - gemessen an den Einrichtungen - die kleinste der freien Wohlfahrtsorganisationen. Sie ist dabei vielseitig in ihren Hilfsmassnahmen und sucht neue Wege, Hilfe dort zu bringen, wo die konventionellen Einrichtungen nicht auszureichen scheinen. Vor allem erklärt sie nach ihren Vorstellungen der Milieuthorie die Hilfsbedürftigkeit aus gesellschaftlichen Zusammenhängen und versucht, entsprechend durch deren Verbesserung und mit pädagogischen Massnahmen zu helfen.

Mitgliederbestand der Arbeiter Wohlfahrt:²⁾

Gliederung	1949 I)	1960 II)	Veränder.
Ortsausschüsse	5 092	ca. 5 000	-- -- III)
ehrenamtliche Mitarbeiter	50 500	78 000	+27500
Freunde und Förderer	312 872	ca. 300000	-- -- III)
hauptberufliche Mitarbeiter	k.Z.v.	5 100	-- --

1) Die Arbeiter Wohlfahrt 1919 - 1949 a.a.O. S. 96

2) Die in den folgenden Statistiken aufgeführten Quellenhinweise werden wieder zusammenfassend an Ende dieses Abschnittes aufgeführt.

Individualhilfe:

Hilfsmassnahme	1949 I)		1960 II)		Veränderungen	
	Einricht.	Stellen	Einricht.	Stellen	absolute Z.	%-Z.
Krankenhäuser u. Heilstätten	6	955	12	2.030	+ 6/ 1.075	+100/112
Altersheime	15	1.035	71	6.817	+ 56/ 5.782	+373/558
Kinderdauerheime	7	480	keine Zahlen vorhanden.		-----	-----
Heimkehrerheime	7	401	keine Zahlen vorhanden.		-----	-----
Flüchtlingsheime	6	870	41	5.542	+ 35/ 467	+583/537
Nichtseßhaftenheime	keine Zahlen vorhanden		2	115	-----	----- III)
Übernachtungsheime	24	1.1.59	3	82	-----	-----
Altenerholungsheime	6	120	5	214	-----	-----
			8	897	+ 7/ 991	+116/825
Ledigenheime	keine Zahlen vorhanden					
- 115 -						
<u>Gruppenhilfe:</u>						
Erholungsheime für Erwachsene	11	594	24	1.510	+ 13/ 916	+118/154
Müttererholungsheime	5	100	26	1.160	+ 21/1.060	+420/106
Kindererholungsheime	54	3.618	153	16.974	+ 99/13.356	+183/370
Kindergärten u. Krippen	202	VI)	230	13.560	-----	----- III)
Kinderferienerholung	34.279	Kinder	137.713		+ 103.434	+ 301
Vakanzstuben und Volkstüchen	45	VI)	keine Zahlen vorhanden			
Erziehungsberatung	keine Zahlen vorhanden		1	1.835 Beratungen		

Gruppenhilfe:

Hilfsmassnahme	1949	1960	Veränder.	
Hauspflege und Krankenstationen	40 VI)	3000 VII) IV)	--	--

Ausbildungshilfe:

Heime mit pädagogischem Auftrag	12/1200 V)	136/10041	+124/ 1033%	+8841/ 736%
Ausbildung:	48/49 VIII)	1959 IV)		
	160 Kurse	141	--	--
	5730 Teiln.	3410	--	--
	1 Stätte	7/m.477 Plätzen	--	--
Nähstuben	1500/3000 (Maschinen) k.Z.v.		--	--
Arbeiterwohnheime	k.Z.v.	10/1087 IV)	--	--
Mädchenbildung	k.Z.v.	188 Seminare 4750 Teilnehmerinnen		
Familienpädagogische Arbeit	k.Z.v.	3 Mütterschulen 338 Kurse 5700 Teiln. 1 Müttersch.a.Rädern		
Jugendgemeinschaftswerk	k.Z.v.	44/2500	--	--
Hilfsmassnahmen für Studenten	k.Z.v.	525 Unterstützungen		
Mädchen- und Frauenwohnheime	k.Z.v.	7/411 IV)	--	--

Integrationshilfe:

Beratungs- und Betreuungsstellen	2925	k.Z.v.	--	--
Altenhilfe	k.Z.v.	56 Altenklubs		
Jugendfreizeitheime	k.Z.v.	23/2156 IV)		

Katastrophenhilfe:

Angaben über Katastrophenhilfeeinsätze oder Einrichtungen für diesen Fall sind nicht gefunden worden. Auch hier muss - wie bei der Inneren Mission - angenommen werden, dass die Katastrophenhilfe aus den vorhandenen Mitteln und mit den gegebenen Einrichtungen bestritten worden ist.

Internationale Hilfsaktionen:

Hilfe für Agadir	DM 45.000.- IX)
Hilfe für Chile	DM 50.000.- X)
Daneben:	Hilfe für die Öl- vergiftungen in Marokko, Hilfe für die alge- rischen Flüchtlinge in Tunesien und kleine Entwicklungs- hilfeprojekte in Indien.

Quellenangaben für diesen Bericht:

- I) Die Arbeiter Wohlfahrt 1919 - 1949 a.a.O.
- II) Arbeiterwohlfahrt: Jahresbericht 1960, Bonn 1960
- III) Veränderungen nicht exakt feststellbar.
- IV) Diese Zahlenangaben sind entnommen:
Arbeiterwohlfahrt: Jahresbericht für 1959, Bonn 1959
- V) Für die folgenden Angaben: Vor dem Schrägstrich
Hilfestellen, dahinter vorhandene Plätze.
- VI) Zahlen ohne Angaben der Plätze oder Betten.
- VII) Hilfspersonal ohne Angaben der Stationen.
- VIII) Gilt für 1948 und 1949, also zwei Jahre.
- IX) Neues Beginnen: Heft 4 1960, S. 61.
- X) Neues Beginnen: Heft 4 1960, S.124.

6. Ergebnisse

Die Zusammenstellung des Materials gibt einen Überblick über die Leistungen der Freien Wohlfahrtsverbände in unserer gegenwärtigen Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland.

Damit wäre die eine Absicht des Materialteiles erfüllt. Die Darstellung bedarf in dieser Hinsicht keiner weiteren Kommentierung.

Der Versuch, aus der Gegenüberstellung der Leistungen zweier Perioden die Entwicklung der vergangenen 10 Jahre aufzuzeigen und die Entwicklungstendenzen zurückzuführen auf gesellschaftliche Veränderungen, macht eine Erörterung notwendig. So sollen hier einmal allgemein die Ergebnisse dargelegt und dann auf die Entwicklung jeweils der vier Verbände eingegangen werden.

a) Allgemeine Ergebnisse

Festzustellen ist eine erhebliche Ausweitung der Hilfstätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände. Insbesondere sind die Einrichtungen der Wohlfahrtspflege - der geschlossenen und auch offenen Fürsorge - absolut ausgebaut worden. Das umfasst ebenso die Vermehrung der Einrichtungen und Plätze, wie auch deren Verbesserung. Bestimmte Hilfsmassnahmen, die als unmittelbare Folge der Notsituation des Nachkrieges durchgeführt wurden, sind entsprechend der Normalisierung der Verhältnisse eingestellt oder eingeschränkt worden.¹⁾

Das Fehlen von Material über bestimmte Hilfsmassnahmen in der Nachkriegszeit lässt darauf schliessen, dass diese Hilfsaktionen erst im Zuge der Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in Westdeutschland durchgeführt werden konnten oder in besonderem Masse

1) So würden sicher Untersuchungen des Jahres 1962 ergeben, dass die Einrichtungen der Flüchtlingshilfe in Lagern nach der Unterbrechung des Flüchtlingsstromes aus der DDR am 13. August 1961 mehr oder weniger auf einen Bereitschaftsdienst eingeschränkt worden sind.

akut wurden. Darunter fallen besonders Massnahmen der Daseinsvorsorge und solche Existenzhilfen, die Kranken- und Erholungsfürsorge betreffen.

Das Material zeigt, dass nur in wenigen Fällen ein Rückgang an Einrichtungen und Hilfeleistungen auch dort eingetreten ist, wo die Verbesserung der ökonomischen Verhältnisse sich eindeutig und nachhaltig ausgewirkt hat. Das ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Einrichtungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht ausreichend gewesen sind und nach Ausbau und Verbesserung den gegenwärtigen Erfordernissen erst entsprechen. Eine geringe oder gar keine Zunahme an Einrichtungen über den Untersuchungszeitraum lässt auf diese Gegebenheiten schliessen.

Erlauben fehlende Angaben über bestimmte Hilfeleistungen in der zweiten Periode unserer Untersuchung auch nicht den Schluss, dass sie in der Zwischenzeit überflüssig geworden und eingestellt sind, so lässt doch die Tatsache, dass sie nicht herausgestellt worden sind, die Vermutung zu, dass sie nach den Vorstellungen der Verbände selbst stark an Bedeutung verloren haben. Denn trotz aller Mängel, die die Veröffentlichungen der Wohlfahrtsverbände im Hinblick auf exakte Angaben über ihre Leistungen haben, stellen sie doch aus propagandistischen Gründen alle bedeutsamen und besonders zeitgemässen Leistungen heraus.

Unterstellt werden muss auch, dass den Erfordernissen der eigenen Hilfsabsichten entsprechend Verschiebungen innerhalb der bestehenden Einrichtungen eingetreten sind. So wurden Heime, die in der ersten Untersuchungsperiode als Flüchtlings-, Verehrten- oder Umschulungsheime aufgeführt sind, in der Zwischenzeit einer anderen Bestimmung zugeführt und entsprechend im Jahre 1959/60 unter neuer Bezeichnung angeführt.

Diese Verschiebungen lassen sich leider mit den vorhandenen Materialien nicht feststellen.

Besonders hervorgehoben werden muss noch, dass für die zweite Untersuchungsperiode erstmals allgemein internationale Hilfsaktionen von deutschen Wohlfahrtsverbän-

den durchgeführt wurden.

Dabei zeigt sich, dass die 'Hilfe im Ausland' zu einem 'echten Anliegen' geworden ist und mit vergleichsweise geringen Mitteln - in Zusammenarbeit mit ausländischen Hilfsorganisationen - Hilfe etwa in dem Sinne gewährt werden kann, wie sie Deutschland nach dem Kriege zuteil wurde.

Es hat den Anschein, als wäre die Hilfe in Deutschland jetzt in ihre 'intensive Phase' getreten, während die 'extensiven Hilfsmassnahmen' sich auf die Linderung der ausserordentlichen Not in der Welt richten.

b) Der Caritas-Verband

Als auffälligste Erscheinung lässt sich feststellen, dass der umfassende Ausbau der Hilfseinrichtungen in der Untersuchungszeit quantitativ wie auch qualitativ durchgeführt worden ist.

In der gesamten Periode der Nachkriegszeit sind folgende Neugründungen vorgenommen worden:

	<u>Einrichtungen</u>	<u>Plätze</u>
"Altersheime	488	22.041
Lehrlingsheime	103	7.999
Jugendwohnheime	277	16.484
Berufstätigenheime	50	2.740
Wohn- und Übernachtungsheime	71	3.724
Fürsorgeheime	35	2.282
Internate	108	7.866
Kindererziehungsheime	94	7.064
Kindererholungsheime	67	4.130
Müttererholungsheime	62	1.760
Säuglingsheime	42	2.215
Kinderkrankenhäuser	16	1.816
Heime für körperlich und geistig Gebrechliche	11	2.622
Heilstätten	21	1.930

Krankenhäuser	71	9.181
Kindergärten und Horte	1.844	112.622
Nähschulen-Nähstuben	340	6.923
Gemeindepflegestationen	780	---
sonstige Einrichtungen	239	10.506" 1)

Was nur in wenigen Fällen aus unserer vergleichenden Betrachtung zu ersehen ist, sind die strukturellen Verschiebungen, die entweder dort gegeben sind, wo bestehende Einrichtungen anderen Zwecken zugeführt worden sind (s. dazu die Veränderungen bei den Studenten- und Schülerwohnheimen) oder, wo Ausbau oder Verringerung der 'Einrichtungen und Stellen' unterschiedlich verlaufen sind.

So hat z.B. die Zahl der allgemeinen Krankenhäuser in den zehn Jahren von 1950 - 1960 um 16,2% abgenommen, während die Bettenzahl der verbliebenen Häuser die des Jahres 1950 um fast 7% übersteigt.

Hier zeigt sich eine Tendenz der Konzentration.

Daneben sind einige Einrichtungen des Caritas-Verbandes wesentlich reduziert worden. Hierbei insbesondere die Hilfseinrichtungen, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit - den damaligen Erfordernissen entsprechend - geschaffen worden waren. So die Caritasküchen und Speisungen, die Studentenheime, die Nähstuben. Bei den Bahnhofsmissionen, wo auch ein wesentlicher Rückgang festgestellt ist, dürfte die Auflösung der Missionen in der DDR in der Untersuchungsperiode ausschlaggebend gewesen sein.

Die.hauptsächlichen Erweiterungen der Hilfseinrichtungen sind festzustellen bei den Heilstätten, Alters- und Pflegeheimen, den Erholungsheimen, Kinderpflegestationen und allen ausbildungsfördernden Einrichtungen.

Insbesondere bei der Ausbildungshilfe zeigen sich die neuesten Tendenzen in der Einrichtung von Spezialschulen für die eigenen Fachkräfte und für die Aus- und Weiterbildung der 'hilfsbedürftigen' Menschen.

1) CARITAS: Zeitschrift a.a.O. S. 233

Hier werden Massnahmen durchgeführt, den Menschen wieder fähig zu machen, sich in der komplizierten und technisierten Welt von heute zurechtzufinden.

Zu den internationalen Hilfsaktionen der Katholischen Kirche sei noch ein Hinweis gebracht, in dem gerade die Kirche als "besonders befähigt zur Entwicklungshilfe" ¹⁾ genannt wird. "Sie verfügt in den Priestern, Nonnen und den ihr zugänglichen Laien über ein ganzes Heer von Personal, das z.T. langjährige Erfahrung im Umgang mit den Entwicklungsvölkern besitzt, oft selbst aus diesen stammt." ¹⁾

c) Die Innere Mission

Wir wiesen darauf hin, dass die in der Untersuchungszeit durchgeführte Zusammenlegung der Inneren Mission und des Evangelischen Hilfswerkes die Interpretation der Veränderungen erschwert. Da jedoch keine genauen Angaben über den Bestand an Einrichtungen des Hilfswerkes zu erhalten waren, lassen wir diesen Einwand bei den folgenden Betrachtungen unberücksichtigt.

Es fällt auf, dass bis auf die Hilfsmassnahmen der Betreuung Geisteskranker in Heimen, der Heime mit pädagogischem Auftrag, Versehrtenheime und den Heimen für nichtsesshafte Männer alle sonstigen Einrichtungen vermehrt und weiter ausgebaut worden sind. Dabei zeigt sich, dass teilweise die Zahl der Einrichtungen und die jeweils vorhandenen Plätze unterschiedlich verändert sind. So insbesondere bei den Krankenhäusern für Geisteskranke, den Heimen mit pädagogischem Auftrag und den Versehrtenheimen, wo jeweils die Zahl der Einrichtungen zugenommen, die vorhandenen Plätze jedoch geringer geworden sind.

Bei diesen hochspezialisierten Einrichtungen, die ein besonders geschultes Personal und komplizierte tech-

1) Gottfried Erb: Misereor a.a.O. S. 188

nische Apparaturen voraussetzen, deutet die Entwicklung auf eine Verbesserung der Hilfseinrichtungen hin und gibt - erkennbar an der Verringerung der Plätze - einen Hinweis auf den Erfolg geleisteter Hilfe und die Verbesserung der Verhältnisse in der Bundesrepublik.

Hervorstechend ist die Zunahme an Heimen in der Vergleichsperiode. Diese Einrichtungen, ob nun als Wohn-, Erholungs-, Berufsausbildungs- oder Pflegeheime eingerichtet, weisen eine so beachtliche Erweiterung auf, dass mit recht angenommen werden kann, hier die Schwerpunkte der Hilfsmassnahmen der vergangenen 10 Jahre zu sehen. Dabei zeigen insbesondere die unter 'Ausbildungshilfe' gruppierten Hilfsmassnahmen starke Veränderungen. Die Existenzsicherung wird mit den bestehenden Einrichtungen ausreichend oder doch annähernd ausreichend bewältigt. Die Daseinsvorsorge hingegen, in unserer Gesellschaft immer wieder erschwert und infragegestellt durch die Anforderungen der Orientierung und Anpassung, erfordert offensichtlich in besonderem Masse die Hilfsaktionen dieses Freien Wohlfahrtsverbandes.

Zu den internationalen Hilfsaktionen der Inneren Mission ist zu sagen, dass diese über die kirchlichen Sammlungen ermöglicht und als Sonderaktionen durchgeführt werden. Der Umfang der Hilfsaktionen - übertroffen noch von den Sammlungen der katholischen Kirche - ist darum nicht zu vergleichen mit dem, was etwa die Arbeiter Wohlfahrt oder auch das Deutsche Rote Kreuz leistet und leisten kann.

Es zeigt sich jedoch, dass die grosse Not im Ausland offensichtlich Hilfsbereitschaft und Helferwillen in Deutschland aktivieren kann, die im Falle eigener Not-situationen ähnlichen Ausmasses zu Aktionen im Inland geführt hätten.

d) Das Deutsche Rote Kreuz

Leider liegen unserer Analyse beim Deutschen Roten Kreuz nur Angaben über die Zahl der Einrichtungen zugrunde. So lässt sich nicht nachprüfen, wieweit hier die auffällige Verringerung der Einrichtungen eventuell ausgeglichen wird durch einen Ausbau der verbliebenen Heime und Anstalten, so dass an Hilfsplätzen die Verringerung nicht so gross oder gar nicht gegeben ist. Wir vermuten eine Entwicklung in diesem Sinne gerade darum, weil auffällig viele Heime der Fürsorge geschlossen und aufgegeben oder anderen Zwecken zugeführt worden sind. Das geht z. T. auch daraus hervor, dass so viele Heime unter 'sonstige Heime und Anstalten' aufgeführt sind. Eine Zunahme um 813% oder 122 Heime gleicht alle Verringerungen in den anderen Hilfsbereichen aus. Leider waren Angaben über das, was die 'sonstigen Heime' darstellen, nicht zu erhalten. Es sind nur dort, wo - wie auch schon bei der Inneren Mission festgestellt - die Heime der Alterssicherung, Erholung und Familienentlastung dienen, positive Veränderungen festzustellen.

Der Rückgang der 'Dauerküchen und Speisungen' ebenso wie der Ausbildungswerkstätten, die in der Nachkriegszeit ja auch Produktionsstätten der Selbsthilfe waren, lässt sich wohl einfach mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik erklären.

Auch beim DRK zeigt sich mit einer Zunahme von 1055% der aussergewöhnliche Ausbau von Jugend- und Lehrlingsheimen, also die schon bei der Inneren Mission festgestellte Entwicklung zur Verbesserung der Ausbildungsverhältnisse. Hier beim Deutschen Roten Kreuz insbesondere gerichtet auf die Unterstützung der jungen Menschen. Bleibt zuletzt noch zu erwähnen, dass die politische Entwicklung in der Bundesrepublik dem Deutschen Roten

Kreuz einen Teil der Aufgaben aus den Genfer Konventionen wieder zugeführt hat, die - der neuesten Entwicklung angepasst - in der Vorbereitung auf den Katastrophenfall des Krieges bestehen.

Damit ist das Deutsche Rote Kreuz wieder in seinem ursprünglichen Sinne Teilorganisation des internationalen Verbandes geworden.

Die internationalen Hilfsaktionen, hier leider ohne nähere Angaben aufgeführt, sind als Katastropheneinsätze aus dem besonderen organisatorischen und strukturellen Aufbau sowie der Aufgabenstellung zu verstehen.

e) Die Arbeiter Wohlfahrt

Bei der Arbeiter Wohlfahrt ist die Entwicklung ähnlich verlaufen wie bei den anderen Verbänden.

Auch hier zeigt sich der starke Ausbau der Heime für Heilbehandlung, Erholungs- und Alters- und Flüchtlingsfürsorge.

Besonders auffällig ist die Vermehrung der Heime mit pädagogischem Auftrag. Hier und in anderen pädagogischen Arbeiten zeigt sich die besondere Aktivität dieser Hilfsorganisation.

Familienpädagogische Arbeit und Seminare für Mädchenbildung kennzeichnen die Richtung der neuesten Hilfsmassnahmen, die im Sinne der Daseinsvorsorge, der Ausbildung und Vorbereitung auf die komplizierten Anforderungen des täglichen Lebens dienen.

Dabei ist es insbesondere bei den Heimen mit pädagogischem Auftrag auch das Anliegen, jungen Menschen, die gefährdet oder auch schon straffällig geworden sind, zurück in ein normales Leben innerhalb der Gesellschaft zu helfen.

Überhaupt zeigt sich bei diesem relativ kleinen Wohlfahrtsverband das Bemühen, Wege und Mittel zu suchen, den spezifischen Notlagen der Zeit gerecht zu werden.

Das etwa da, wo im Zuge der Altenhilfe 'Altenklubs' eingerichtet oder für junge Menschen 'Jugendfreizeit-heime' geschaffen worden sind.

Die internationalen Hilfsaktionen der Arbeiter Wohlfahrt bestehen - wenn auch mit vergleichsweise geringen Mitteln - wie bei den anderen Hilfsverbänden in Aktionen der Notlinderung und in der Durchführung von Entwicklungshilfeprojekten.

Im letzteren Falle versucht die Arbeiter Wohlfahrt in Zusammenarbeit mit indischen Hilfsorganisationen im kleinen Rahmen gezielte Hilfsaktionen durchzuführen. So finanziert sie einige "Dorfprojekte in Indien" ¹⁾ und gewährt "Stipendien für die Ausbildung von Frauen und Mädchen der Kaste der Unberührbaren", damit diese "in Heimarbeit nähen und basteln können." ²⁾

Das Bemühen, auch in der Auslandshilfe mit den wenigen vorhandenen Mitteln gerade denen zu helfen, die sich in einer vergleichsweise 'proletarischen Situation' befinden, wird hier deutlich.

1) + 2) Arbeiterwohlfahrt: Jahrbuch für das Jahr 1960
Bonn 1960 S. 9

V WANDLUNGEN DER FREIWILLIGEN ORGANISIERTEN HILFE IN DER GEGENWART

Die Veränderungen, die die Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände in einigen wesentlichen Bereichen erfahren hat, sollen im folgenden Kapitel abgehandelt werden.

Zwei entscheidende Ursachenbereiche erkennen wir, die je für sich die Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände in unserer Gesellschaft beeinflusst haben.

Die Wandlungen der sozial-ökonomischen Grundverhältnisse unserer demokratischen Industriegesellschaft wirken nicht nur über den quantitativen Ausbau des "Systems sozialer Sicherungen" auf den Tätigkeitsbereich der Freien Wohlfahrtsverbände ein, sondern zwingen sie darüber hinaus zu Umstellungen, die durch ein gewandeltes Verhalten der Bevölkerung bedingt sind und die veränderte materielle Basis berücksichtigen.

Teils ausgelöst durch die gesellschaftlichen Wandlungen, teils aber auch bestimmt durch eine Veränderung der Selbststeinschätzung, durch die Eigengesetzlichkeit der Verwaltungsbürokratie und eine zeitgemässe "Verwissenschaftlichung" der Hilfemethoden, ist der gesamte Arbeitsbereich der Freien Verbände umgestaltet worden oder im Prozess der Umstellung.

1. Sind die Freien Wohlfahrtsverbände noch frei ?

Um sich abzusetzen gegen die Sozialarbeit der Öffentlichen Hand bezeichnen sich die Wohlfahrtsverbände als "freie" Zusammenschlüsse. Erst in neuerer Zeit wurde der überkommene Name "Private Wohlfahrtsverbände" ersetzt durch die heute gebräuchliche Bezeichnung.

Mit dieser Namensänderung wurde als Unterscheidungsmerkmal zu den öffentlichen Hilfsträgern die Eigenart der Verbände "privat" ausgetauscht gegen die Besonderheit der Übermittlung der Hilfsmassnahmen.

Diese Umbenennung geht nicht auf eine Wandlung der Arbeit und der rechtlichen Voraussetzungen zurück, sondern stellt ein anderes Moment, die Art und Weise der Hilfe heraus: die Unabhängigkeit der Verbände, nach eigenen Vorstellungen die Hilfsmethoden zu wählen und die Hilfe an selbst gesetzte Voraussetzungen zu knüpfen.

In einer Zeit, in der die öffentliche Vor- und Fürsorge immer umgreifender gesellschaftliche Notstände berücksichtigte, dies nach allgemeinen, gesetzlichen Bestimmungen, konnte der Hinweis auf den privaten Charakter im Namen der freiwilligen organisierten Hilfsverbände nicht mehr ausreichend den Unterschied zu den öffentlichen Hilfsträgern herausstellen.

Gleichzeitig wurde mit dem Hinweis auf die "Freiheit" der Hilfe sichtbar ein Trennungsstrich unter die frühere "private Wohltätigkeit" gezogen und ein echter - auch für den Hilfebedürftigen bedeutsamer - Unterschied zur öffentlichen Wohlfahrtspflege hervorgehoben.

Wir wollen prüfen, ob dieser Unterschied zur "öffentlichen Sozialarbeit" tatsächlich heute noch gegeben ist, worin er besteht und welche Tendenzen sich für die zukünftige Entwicklung abzeichnen.

Das Adjektiv "frei" kann als Hinweis dafür genommen werden, dass es sich bei den Verbänden um freie Zusammenschlüsse handelt. Die Mitglieder, die sich aus bestimmten Motiven zusammengefunden haben, sind nicht Kraft spezifischer Eigenarten oder eines gesetzten Rechtes in diesen Organisationen, sondern aus freiem Entschluss. Die Freiheit, so verstanden, dürfte auch heute noch gegeben sein. Es gibt keine juristische Handhabe, nicht einmal allgemeine gesellschaftliche Sanktionen, Menschen in die Verbände zu zwingen, wenn sie es nicht aus mehr oder weniger freiem Entschluss wollen.

Dies mit den Einschränkungen, dass in kleingemeinschaftlichen Bereichen Gruppennormen Mitgliedschaften vorschrei-

ben oder nahelegen können und dass bei den christlichen Kirchen die Zugehörigkeit zu den Wohlfahrtsorganisationen über die Glaubensgemeinschaft insofern besteht, als das Gebot der Nächstenliebe jeden Christen in die mitmenschliche Verantwortung stellt. Das hat aber nicht eine erkennbare Mitgliedschaft in der Organisation zwangsläufig zur Folge.

Ist mit dieser "Freiheit" die Unabhängigkeit bei der Beschaffung der Mittel für die wohlfahrtspflegerische Arbeit gemeint? Tatsächlich sind die Freien Wohlfahrtsverbände - im Gegensatz zum Staate - de jure nicht auf bestimmte Quellen angewiesen. Sie können - im Rahmen der gesetzlich zugelassenen Möglichkeiten - die Sach- und Finanzmittel dort beschaffen, wo sie ihnen offen stehen. Diese Besonderheit bei der Mittelbeschaffung will uns nicht ausreichend die "Freiheit" der Verbände begründen.

Wichtigster Punkt ist vermutlich die "Freiheit" der Mittelverwendung. Die Verbände sind frei, die Bevölkerungsgruppen, denen sie helfen wollen, auszuwählen, wie auch über die Art und Weise der Hilfe zu entscheiden.

Die Verbände können helfen, wo sie Hilfsbedürftigkeit für gegeben ansehen und können die Form der Hilfe nach eigenem Gutdünken wählen.

Stimmt das, dann liegt hierin tatsächlich ein wesentlicher Unterschied zur Hilfe der Öffentlichen Hand, die ja an gesetzliche Vorschriften gebunden ist.

Wir können leider ohne empirisches Material nicht an Hand der tatsächlichen Verhältnisse die Frage prüfen, ob diese Freiheit noch durchgängig die Arbeit der Verbände kennzeichnet. Wir können nur einige Vermutungen aussprechen.

Gehen wir davon aus, dass die Voraussetzungen, die für die Hilfeleistungen der Verbände verbindlich sind, nicht gar zu weit von denen abweichen, die aus der gesellschaftlichen Beurteilung der Hilfebedürftigen in die gesetzlichen Bestimmungen eingegangen sind, und berücksichtigen

wir, dass die "beschränkt" vorhandenen Mittel im Sinne des Motivs "Hilfe" effektiv eingesetzt werden müssen, so wird die Freiheit der Mittelverwendung schon erkennbar eingeschränkt.

Es ist sicher berechtigt anzunehmen, dass da, wo die Öffentliche Hand durchgreifend und ausreichend hilft, auch von den Freien Wohlfahrtsverbänden keine Hilfe mehr angeboten wird. Es bleibt also der Bereich der Grenzfälle, der nicht oder nicht ausreichend durch die Sozialhilfe erfassten Hilfsbedürftigen und die Gruppe, die in einer Weise hilfsbedürftig ist, für die von der Öffentlichen Hand keine adäquaten Hilfen angeboten werden.

Die freie Wahl der Methoden der Hilfe - sicher weitgehend noch gegeben - wird durch zweierlei eingeschränkt: Einmal durch das Vorurteil zu Gunsten bestimmter Methoden, zum anderen durch die Bürokratisierung, Rationalisierung und Verwissenschaftlichung der Arbeit, durch eine Versachlichung, die auch bei den Freien Wohlfahrtsverbänden eine Selektion der Hilfsmethoden bewirkt.

Ein eingespielter Apparat, geschulte Fachkräfte und der Zwang zur rationellen Arbeit müssen zwangsläufig zu einer Einengung der Möglichkeiten, dem Einzelfall gemässe Hilfe zu bringen, hinwirken. Als Beispiel: Mütterverschickung als erforderliche Hilfsmethode in unserer gegenwärtigen Gesellschaft wird in einer bestimmten Weise schematisch in grossem Umfange geleistet. Dabei ist nicht gefragt, ob nicht andere Formen angebracht sind - Familienerholung - oder andere Methoden - Einzelpension - viel effektiver sind, als die gebräuchlichen Regelungen.

Hier werden die Grenzen sichtbar, frei über Hilfsmethoden zu entscheiden. Noch zwei weitere Einschränkungen müssen als möglich erwähnt werden. Dadurch, dass bestimmte Methoden durch finanzielle Zuschüsse des Staates gefördert werden, kommt ihnen eine besondere Bedeutung zu. Entweder werden mit den Mitteln die Einrichtungen ausgebaut, so also die "Kapazität" bestimmter Methoden erweitert oder es werden Zuschüsse in den Betreuungsfällen gewährt, womit die Hilfsmethoden vorgegeben sind.

Als Folge der Veränderungen der sozial-ökonomischen Verhältnisse einer Gesellschaft können gewisse Hilfsmethoden als überholt ausfallen, andere als besonders zeitgemäss dominieren. So ist die Verteilung von Sachspenden unter den gegenwärtigen Verhältnissen in der Bundesrepublik sicher nicht mehr so bedeutend, wohingegen alle Betreuungsdienste ausserordentlich zugenommen haben.

Die Einschränkungen der Freiheiten, die heute in Ansätzen erkennbar sind, werden möglicherweise in der Zukunft von grosser Bedeutung für die Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände sein.

Zwei Ursachen für umfassendere Einschränkungen in der Zukunft zeichnen sich heute ab.

Die Schwierigkeit, ehrenamtliche Mitarbeiter in ausreichender Zahl für die wohlfahrtspflegerische Arbeit zu gewinnen, kann darum eine Einschränkung der freien Wahl der Hilfsmethoden bedeuten, weil die Hilfstätigkeit immer mehr von den Organisationen her geleistet werden muss. Die Hilfe, dann möglicherweise nicht mehr praxisnah und auf den Einzelfall gerichtet - wie es heute in der Regel noch möglich ist, da die ehrenamtlichen Helfer die ihnen einsichtigen Notlagen den Verbänden zutragen - wird nach den Vorstellungen der Fachkräfte, den Erfahrungen und dem Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse gewährt werden müssen. Damit verbunden ist zwangsläufig eine "Verringerung des Angebotes".

Welche Bedeutung die neuen gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik in diesem Zusammenhang haben werden, ist heute noch nicht erkennbar. Zu vermuten ist jedoch, dass die Freien Verbände die Möglichkeiten, die die Gesetze bieten, ausnutzen werden. Indem sie nun auf kommunaler Ebene Einrichtungen schaffen, die nach den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehen sind und für die staatliche Zuschüsse gewährt werden, verlieren sie wesentliche Entscheidungsbefugnisse. Die Voraussetzungen, unter denen geholfen wird, heute noch in das Ermessen der Verbände gestellt, werden dann durch die gesetzlichen Bestimmungen allgemein festgelegt sein.

Die Freiheit der Hilfeleistung geht weitgehend verloren mit der Entscheidung zu Gunsten einer Arbeit auf der Basis der gesetzlichen Vorschriften. Die Entscheidung dagegen wird als Möglichkeit bestehen bleiben, doch ist zu vermuten, dass die latente "Konkurrenzsituation" der Freien Wohlfahrtsverbände und öffentlichen Hilfsträger einerseits und der Verbände untereinander andererseits ein Negieren der Möglichkeiten nach den Gesetzen ausschliesst. Die Entwicklung der Arbeiterwohlfahrt zeigt deutlich, dass trotz der erklärten Absicht, keine Aufgaben zu übernehmen, die nach der eigenen Weltanschauung der Öffentlichkeit zustehen, eben aus vielfachen Situationen heraus die eigene Weltanschauung zurückgestellt wird und der Ausbau der Hilfseinrichtungen zügig voranschreitet. Ob dann, wenn die Freien Wohlfahrtsverbände im Rahmen der gesetzlichen Regelungen arbeiten werden, von Freiheit in dem bisherigen Sinne noch gesprochen werden kann, ist zu bezweifeln.

2. Das Problem der Organisation

Wirksame Hilfe setzt heute eine Organisation zu ihrer Durchführung voraus.

Die Organisation ist der technische Apparat der Verwaltung der Hilfsmittel und Einrichtungen, die Planung von Mittelbeschaffung und Mitteleinsatz, die Ausbildung der Fachkräfte und die Überwachung des Einsatzes der ehrenamtlichen Helfer.

Nach der Eigengesetzlichkeit modernen Organisationen ist die Bindung an den Plan, den bürokratischen Apparat, an Kalkulation und Versachlichung, d.h. Berechenbarkeit unaufhebbar. Spontaneität, freier menschlicher Hilfswille muss sich einfügen oder er stört den eingespielten Hilfsapparat.

Der Grad der Organisation ist unterschiedlich und hängt ab von der sozialen Differenziertheit der betreffenden

Gesellschaft, dem räumlichen Arbeitsfeld des Verbandes, den Aufgaben und verfügbaren Mitteln.

Die Organisierung der Hilfe ist eine Erscheinung neuerer Zeit, entstanden parallel zur industriellen, bürokratischen Entwicklung moderner Gesellschaften. "Sobald der soziale Aufbau differenzierter wird, sobald vor allem neben und in den grundlegenden echten Gemeinschaftsformen sich gesellschaftliche Gebilde entwickeln oder einschichten, wird die Ausbildung besonderer Hilfseinsrichtungen und Fürsorgeformen notwendig, d.h. die fürsorgerische Hilfe muss organisiert werden." ¹⁾

Soweit die Organisation nur die Handhabung der Sachmittel betrifft, ist sie heute wesentliche Voraussetzung effektiver Hilfeleistungen.

Ihr Anliegen ist die Vermögensverwaltung, die Betreuung und Wirtschaftsführung der Krankenhäuser, Erholungsheime, Kindergärten, Ausbildungsstätten und Altersheime.

Hier wird mit einem hohen Mass an rationaler Planung im Sinne des ökonomischen Prinzips gewirtschaftet.

Auch dort, wo die Aufgaben der Vorbereitung auf Notsituationen, des überregionalen Ausgleiches von Hilfe und Hilfsbedürftigkeit, der Ausbildung von Fachkräften und der Schaffung neuer zeitgemässer Hilfsmethoden von der Organisation geleistet werden, ist sie heute in der gegebenen Form Voraussetzung zweckmässiger Hilfeleistungen.

Bei der unmittelbaren Arbeit jedoch, bei der Hilfe selbst, wird die Organisation problematisch.

Die Freien Wohlfahrtsverbände verstehen sich nicht nur als Organisationen zur Vermittlung von Hilfe. Sie wollen darüber hinaus im Sinne jeweils ihrer ideologischen Rechtfertigung Verbände gleichgesinnter Menschen sein, Schicksals- oder Glaubensgemeinschaften. Die Organisation ist für sie zweitrangig, hat nur technische Bedeutung gegenüber dem Anliegen der Hilfe aus dem Geist der Gruppe.

Mit zunehmender Bedeutung der Organisation tritt hier zwangsläufig eine Diskrepanz auf, die in der Absicht und dem Wollen der Hilfeleistung einerseits und in den Möglichkeiten andererseits besteht.

1) Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge a.a.O. S. 168

So stellt Franz Klein in einem Abschnitt mit der Überschrift: "Caritas als Gemeinschaftsleistung verlangt nach Organisation und rechtlicher Ordnung" diese besondere Problematik mit einer Rechtfertigung der Organisation heraus, wenn er schreibt: "Bei aller Anerkennung der Grenzen der sozial-caritativen Organisation, die ihre wesenhafte Verbindung zum Altar nicht verlieren darf, können der innere Zusammenhang der Christen untereinander, ihr Zusammenstehen, ihre gegenseitige Hilfe, ihr Einsatz am richtigen Ort, die Koordinierung ihrer Bemühungen und nicht zuletzt die starke Hinzuziehung der Laien zur sozial-caritativen Arbeit überhaupt nur durch entsprechende organisatorische Massnahmen erreicht werden." 1)

Die Organisation als bürokratischer Apparat und technisches Mittel erweitert die Trennung zwischen dem Hilfsbedürftigen und dem Helfenden - hier dem Hilfsverband - und zwingt zudem seine Gesetzmässigkeiten dem Helfenden auf. Dies unabhängig davon, ob dadurch die Hilfe an Wirksamkeit gewinnt oder verliert.

Die Unterstellung, dass Hilfe erst bei Würdigung des jeweils einzelnen Notfalles wirksam sein kann und dass menschliche Anteilnahme sie wesentlich ausmacht, zeigt das Dilemma der Verbände, wenn diese Forderungen durch die Notwendigkeit zur Organisation unerfüllbar werden. Denn vor allen staatlichen Massnahmen waren dies die besonders hervorgehobenen Vorteile freier Hilfe durch die Wohlfahrtsverbände.

Heute "gibt es keine unmittelbare Beziehung mehr zwischen den Hilfsbedürftigen und dem Helfer; die Organisation schaltet sich ein wie ein Bankier zwischen Schuldner und Gläubiger." 2)

Die zeitgemässen Formen der Hilfe - hier ihre Organisation - lassen die Ansprüche des 'Gruppengeistes' überholt

1) Franz Klein: Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches a.a.O. S. 24

2) E. Wiengerath: Rückkehr zu den Ursprungs Kräften der Sozialarbeit als Hilfe gegen ihre Bedrohung durch Organisation und Technik. 1954 S. 7

erscheinen, legen sie bloss als Ideologie eines Verbandes, der seine Aktivität so verbrämt mit dem Hinweis auf vergangene Zeiten und Leistungen.

Daneben hat die Organisation noch eine andere Bedeutung für die Arbeit der Verbände.

Die Kosten des bürokratischen und technischen Apparates belasten den Etat der Verbände. Um einer wirtschaftlichen Unternehmensführung willen müssen auch hier Fachkräfte eingestellt werden, wo bisher freiwillige Helfer den Anforderungen genügten. Zudem verändert sich das Image der Verbände, werden sie in der Vorstellung der Bevölkerung eben zu Grossorganisationen. Das hat zur Folge, dass ihre Leistungen und ihre Arbeitsweise gemessen wird mit den Maßstäben, die anderen Grossorganisationen gegenüber angelegt werden. Darum müssen die Verbände, wollen sie nicht als veraltet und unwirksam gelten, nach den jeweils neuesten Verfahren arbeiten und immer wieder den Nachweis ihrer 'modernen Einstellung' erbringen. Dem gegenüber aber werden den Verbänden auch alle Mängel der Grossorganisationen zugeschrieben, Bürokratisierung, Schwerfälligkeit, ökonomistisches Wirtschaften und Arbeit nach dem Schema. Dies alles Vorwürfe, die auch gegen öffentliche Institutionen erhoben werden, gegen die sich ja aber die freien Verbände absetzen wollen.

Eine weitere Bedeutung von Organisationen in der heutigen Gesellschaft muss hervorgehoben werden. Die politische Gestaltung in der Bundesrepublik geht wesentlich auf den Einfluss starker Interessengruppen zurück. Die Berücksichtigung partikularer Interessen durch die politischen Institutionen des Staates hängt weitgehend davon ab, ob diese Interessen über Organisationen sich nachdrücklich bemerkbar machen können. In diesem System vorparlamentarischer Gruppenentscheidungen über politische Anliegen werden auch die Wohlfahrtsverbände tätig. Ihnen geht es um die Erhaltung des eigenen Arbeitsgebietes, das sie immer bedroht sehen durch staatliche Aktivität und darum, im Sinne der jeweils eigenen Gesellschaftskonzeption, auf der ihre Arbeit beruht, die politische Gestaltung zu beeinflussen.

Doch diese Anliegen allein machen nicht die vornehmliche Bedeutung der Freien Wohlfahrtsverbände im politischen Raum aus. Aus ihrer gesellschaftlichen Stellung und Wirkung, den Aufgaben, die zu erfüllen sie übernommen haben, lässt sich viel nachdrücklicher der Versuch, politischen Einfluss auszuüben, erklären. In einer Gesellschaft, die in so ausserordentlicher Weise durch Gruppen als Interessenzusammenschlüsse geprägt und bestimmt wird, erfüllen auch die Freien Wohlfahrtsverbände eine Aufgabe als Interessenvertretung. Sie sind es, denen die Aufgabe zufällt, aus den Erfahrungen und Kenntnissen der unmittelbaren täglichen Arbeit die Interessen der hilfsbedürftigen Menschen hervorzuheben, für deren Wohl und in deren Sinne zu plädieren.

Dies scheint auf den ersten Blick eine etwas gewollte Konstruktion zu sein, ist zudem auch noch nicht einmal aus dem erklärten Selbstverständnis der Verbände herzuleiten. Wer jedoch in der gegenwärtigen Gesellschaft die Aufgabe übernimmt, durch tätige Hilfe Not zu lindern, wer, aus welchen Gründen auch immer, um die eigene Arbeit durchführen zu können, die Hilfsbereitschaft anderer Menschen wecken muss in dem er Notlagen aktualisiert, d.h. mit den Mitteln der Propaganda in das Bewusstsein der Öffentlichkeit rückt, hat sich auch die Stellung als Gewissen gewählt, ist zwangsläufig Interessenvertretung der Armen geworden.

3. Strukturbedingte Verschiebungen der Hilfe in der gegenwärtigen Gesellschaft

An zwei Beispielen sollen in diesem Abschnitt die Einflüsse gesellschaftlicher Strukturveränderungen auf die freiwillige organisierte Hilfe dargestellt werden.

In dem einen Falle handelt es sich um die Umstellung auf bestimmte, aus der wirtschaftlichen Situation einer Gesellschaft zu erklärende Aufgabenbereiche, die nicht eindeutig als Hilfeleistungen zu erkennen sind.

In dem zweiten Beispiel werden wir die Frage stellen, ob unter den veränderten Verhältnissen in unserer gegenwärtigen Gesellschaft der Bundesrepublik das Anliegen "zu helfen" tatsächlich noch das primäre Anliegen der Freien Wohlfahrtsverbände ist.

In beiden Fällen können unsere Überlegungen nicht mehr als Hinweise auf mögliche Entwicklungen oder Vermutungen über ablaufende Prozesse sein. Verbindliche Aussagen von allgemeiner Gültigkeit sind sie jedenfalls nicht.

a) Verschiebung der Aufgabenbereiche durch die wirtschaftliche Entwicklung ?

Immer wieder zeigt sich, dass neben den aufgeführten Ursachen von Hilfsbedürftigkeit eine weitere von grosser Bedeutung ist. Im Verlaufe von Entwicklungen treten innerhalb eines bestimmten Gesellschaftssystems Verschiebungen ein, die vorübergehend das wirtschaftliche Funktionssystem in Teilbereichen stören. In diesen Fällen auf die Gesamtgesellschaft bezogener Engpässe wird durch einen Rückgriff auf die freiwillige Hilfe ein Ausgleich versucht. Dabei zeigt sich die Problematik der freiwilligen Hilfe. Sie leistet innerhalb der Gesellschaft und wird aus dieser heraus getragen.

Seit der Normalisierung der Verhältnisse in der Bundesrepublik - etwa um 1955 - zeigt sich, dass die materielle Unterstützung im Verhältnis zu den Dienstleistungen an Bedeutung verloren hat. Das heisst nicht, dass die Aufwendungen für materielle Hilfe absolut geringer geworden sind; weist vielmehr darauf hin, dass insbesondere die Dienstleistungen als Form der zwischenmenschlichen Hilfe zugenommen haben.

Hier zeigt sich, dass volkswirtschaftliche Engpässe - der Arbeitskräftemangel - die Aktivierung von Hilfskräften notwendig macht und bewirkt, wird die enge Verflechtung deutlich, die in modernen Gesellschaften zwischen den wirtschaftlichen und sozialen Lebensberei-

chen besteht.

Als typisches Beispiel der Ausgleichsfunktion freiwilliger Hilfe, ihrer Bedeutung als Rückgriff bei gesamtgesellschaftlichen Engpässen, kann hier die "Aktion Gemeinsinn" ¹⁾ aufgeführt werden.

Der Arbeitsmarkt 'funktioniert' insofern nicht mehr, als sich nach Angebot und Nachfrage ein Ausgleich nicht einspielt: Datum ist eine erforderliche Zahl an Krankenschwestern, - nach dem gegebenen Stand technisch-medizinischer Entwicklung - die nicht durch technische Apparate substituiert werden kann. Das Angebot bleibt hinter der Nachfrage zurück, auch dann, wenn der Preis als Regulativ - durch den Reiz eines höheren Gehaltes - wirken musste.

Bezeichnend ist unter diesen Umständen der Einspruch der Gewerkschaften ²⁾, die im Sinne des 'marktwirtschaftlichen Systems' argumentieren und übersehen, dass das System, durch welches die Krankenanstalten getragen werden, dem marktwirtschaftlichen Preis eine Grenze setzt. Zudem hat der Beruf der Krankenschwester gegenwärtig so wenig Anziehungskraft, dass auch eine Verbesserung der äusseren Arbeitsbedingungen den Engpass nicht beseitigen kann. Hier muss, soll die Krankenpflege nicht ernstlich gefährdet werden, Hilfe durch die Freien Verbände über eine Aktivierung ehrenamtlicher Kräfte einsetzen.

Als weiteres Indiz für die zunehmende Anforderung von Dienstleistungen als "Hilfe" in der gegenwärtigen Gesellschaft sei hingewiesen auf die Beratungstätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände.

Hier setzt die Hilfe nicht aufgrund eines Versagens des Systems - wie bei den Krankenschwestern festgestellt - ein, sondern wegen des Fehlens gesellschaftlicher Institutionen. Es gibt keine Einrichtungen, die der Desorientiertheit der Menschen in unserer gegenwärtigen Gesellschaft entgegenwirken.

1) Die "Aktion Gemeinsinn" versucht, freiwillige weibliche Kräfte für einfache Arbeiten in den Krankenhäusern zu werben, um dem Schwesternmangel zu begegnen.

2) Siehe Der Spiegel: Aktion Gemeinsinn, Müll und Müll
Nr. 16 April 1961 S. 32/33

Hier zeigt sich ein 'lag', der zwischen den Veränderungen der Lebensverhältnisse und ihrem Bewusstwerden, d.h. vor der Ausbildung institutionalisierter Lösungen liegt. Pointiert formuliert könnte man die aufgeführten Begründungen zunehmender Dienstleistungshilfe unterscheiden in die Fälle

des nicht mehr vom gegebenen System der 'Marktwirtschaft' erfassten und gelösten Bereiches und

des noch nicht in das marktwirtschaftliche System eingefügten Sektors.

In beiden Fällen wird die Hilfe und die Form, in der sie geleistet wird, notwendig aus gesellschaftlichen Engpässen, die sich unmittelbar als Notlagen manifestieren.

Die Schwierigkeiten, den Notlagen angepasst richtige Hilfe zu bringen, treten dann hervor, wenn die verfügbaren Mittel der Hilfe den Erfordernissen nicht entsprechen.

Angewiesen auf Spenden oder die Bereitschaft zur freiwilligen, ehrenamtlichen Mitarbeit, ist der Tätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände eine Grenze gesetzt, sind die Methoden und Formen der Hilfeleistung beschränkt. Diesem Dilemma ist nun auch durch umfangreichere Mittel - z.B. finanzielle Zuschüsse vom Staat - nicht abzuhelfen. Das darum, weil Kompensation, Ersetzung eines Hilfsverfahrens durch ein anderes, dort, wo eine bestimmte Form der Hilfe allein wirken kann, nicht möglich oder von geringem Nutzen ist. Zudem gehen ja die zeitbedingt auftretenden Anliegen auf gesellschaftliche Engpässe zurück, so dass von keiner Seite innerhalb der Gesellschaft größere Unterstützung für die Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände möglich ist.

Von ehrenamtlichen Mitarbeitern wird eine Leistung verlangt, die bei dem herrschenden gesellschaftlichen Selbstverständnis nicht oder nicht ausreichend durch Prestige honoriert wird.

Freie Arbeitskräfte, die wirtschaftlich abgesichert, eine unbezahlte Tätigkeit übernehmen könnten, gibt es in der Gesellschaft der Bundesrepublik kaum, so dass

das geringe Prestige, welches vielleicht der ehrenamtlichen Tätigkeit in den Freien Wohlfahrtsverbänden noch zukommt, keine zusätzlichen Hilfskräfte wecken kann. Wie gering das Ansehen ehrenamtlicher Tätigkeit in modernen Industriegesellschaften ist, darüber berichtet Riesman unter Hinweis auf die amerikanischen Verhältnisse. "Sie (die Frauen, d.V.) finden z.B. keine Anerkennung mehr als Wohltäterinnen in der Armenpflege, da dieses Gebiet durch die Fürsorgeberufe berufsmässig derartig organisiert worden ist, dass jedes Eindringen wohlthätiger 'Laien' auf ihren empfindlichen Widerstand stösst und starke Verstimmung auslöst. Ebenso können sich die Amateure nicht mehr in der Krankenpflege betätigen, es sei denn, sie sind bereit, als Hilfspersonal die Stellung der Berufsschwestern zu stützen, indem sie diesen ihre 'berufsfremde' Schmutzarbeit abnehmen. Sie können auch nicht mehr zum Vergnügen und zur Erholung der anderen beitragen, da das Volksbildungswesen und die Arbeiterwohlfahrt ebenfalls in die Hände der 'Professionellen' übergegangen sind." ¹⁾ Selbst wenn also ehrenamtliche Helfer ihre Zeit und Kraft noch einsetzen wollen, sind ihnen die Möglichkeiten in der modernen Gesellschaft weitgehend verbaut.

So bleibt den Freien Wohlfahrtsverbänden als Ausweg nur, dass auch sie sich an den Arbeitsmarkt wenden, um dort in der Konkurrenz mit der Wirtschaft und dem Staat die Mitarbeiter zu werben, die unabdingbare Voraussetzung für ihre Arbeit sind. Dort müssen sich die Verbände den Marktbedingungen unterwerfen, d.h. den Preisentwicklungen nachkommen.

Wenn der Arbeitsmarkt dabei - wie heute - dermassen angespannt ist, dass neue Arbeitskräfte fast nicht zu gewinnen sind, zeigt sich hier eine unmittelbare Bedrohung der Verbände selbst. Der Ausbau der Wohlfahrtseinrichtungen wird abhängig von den Arbeitskräften, die hauptberuflich zu gewinnen sind. "Der Fachkräftemangel ist nachgerade eine unserer quälendsten Sorgen geworden. Denn die Zahl unserer Heime vermehrt sich ständig und bestehende

1) David Riesman: Die einsame Masse rde 72/72 S. 295

werden vergrößert." 1)

b) Wandlung der gruppenspezifischen Anliegen ?

Das primäre Anliegen der Freien Wohlfahrtsverbände scheint auch heute noch uneingeschränkt die Hilfe für den Mitmenschen zu sein.

Wir stellen die Bedeutung dieses Anliegens infrage, weil wir vermuten, dass mit der umfassenderen öffentlichen Vor- und Fürsorge Aufgaben von gruppenbindender Bedeutung verloren gegangen sind.

Was ist heute das verbindende und tragende Moment, was schafft den Zusammenhalt in den karitativen Verbänden? "Denn gegenüber der lokalen oder sonst irgendwie ohne Zutun des Subjekts veranlassten Bindung wird die frei gewählte in der Regel doch die tatsächliche Beschaffenheit des Wählenden zur Wirksamkeit bringen und damit die Gruppierung auf sachlichen, d.h. in dem Wesen der Subjekte liegenden Beziehungen sich aufbauen lassen." 2)
Die frei gewählte Bindung, von der wir bei den Freien Wohlfahrtsverbänden ja ausgehen, kann verschiedene Ursachen haben.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, möchten wir die Momente herausstellen, die uns als wesentlich erscheinen. Das sind:

Weltanschauung,
Hilfswille,
Beschäftigungslosigkeit,
Arbeitslosigkeit,
Vorteile,
Demonstration.

Vor allem handelt es sich sicher um weltanschaulich begründete, mit dem Willen zur Hilfeleistung gekoppelte Bindungen.

In dieser Koppelung liegt die Problematik, auf die wir

1) Lotte Henke: in Jahrbuch der Arbeiter Wohlfahrt 1958 S.11

2) Georg Simmel: Soziologie a.a.O. S. 306 f

verweisen möchten. Weltanschauliche Vereinigungen oder Hilfsverbände? Uns scheint eine Antwort nicht leicht zu geben zu sein.

Dabei müssen wir berücksichtigen, dass dort, wo keine Aktivität der Öffentlichen Hand den Arbeitsbereich der Freien Verbände einschränkt, die Entwicklung eine ganz andere ist, als dort, wo die öffentlichen Aktivitäten die Freien Wohlfahrtsverbände in ihrer Tätigkeit einschränken. Wir werden auch auf den erstgenannten Fall eingehen.

Die gegenwärtige Entwicklung scheint uns - um das vor-
auszunehmen - dahin zu führen, dass sich die Freien
Wohlfahrtsverbände in weltanschaulich abgegrenzten
Gruppen als Kristallisationszentren etablieren, deren
erklärtes Anliegen zwar noch Hilfe ist, deren tatsäch-
liche Funktion aber in der Gemeinsamkeit bestimmter
weltanschaulich fundierter Erlebnisbereiche liegt.

"Wir treffen in unserer Gesellschaft auf einige grund-
legende Positionen, von denen aus die personale Dimen-
sion zwischenmenschlicher Beziehungen begriffen, gedeutet und gestaltet wird. Diese Positionen sind je eingebettet in umgreifende Denk- und Wertsysteme, in Weltanschauungen, die allen denen, die sich zu ihnen bekennen und in sie einbezogen sind, ein spezifisches Weltbild vermitteln, eine grundlegende Einstellung zur Gesamtheit der Welt- und Lebenserfahrung." ¹⁾

Wenn Matthes vier derartige Positionen herausarbeitet und sie zur Begründung der Eigenständigkeit wohlfahrts-
pflegerischer Vereinigungen anführt, dann gibt er durch die Betonung der weltanschaulichen Verbundenheit hier einen Hinweis auf die von uns hervorgehobene Verschiebung.

Indem die Notwendigkeit zu materieller Hilfe in unserer weitgehend durch die Sozialpolitik des Staates gesicherten Gesellschaft zurücktritt, indem die persönliche, individuelle Hilfe als Hilfsbeistand oder Heilsbeistand in den Vordergrund notwendiger Aktivitäten der Freien Wohl-

1) Joachim Matthes: Beitrag zur Standortbestimmung der
Diakonie in ihrem gesellschaftlichen
Zusammenhang. (abgezogenes Manuskript)
S. 36 ff o.A.d.J.

fahrtsverbände rückt, treten zwangsläufig die gruppenspezifischen Bindungsmotive deutlicher hervor.

"Es muss den Institutionen, die die vier Grundpositionen (christlich-katholisch, christlich-evangelisch, humanistisch, sozialistisch-atheistisch - so Matthes -) repräsentieren, ein geschützter Wirkungsraum garantiert werden. Nur auf diese Weise ist eine wirksame persönliche Hilfe für die notleidenden Menschen in unserer Gesellschaft zu sichern." 1)

Vorausgesetzt, mit diesem Hinweis werden nicht die weltanschaulichen Bindungsinteressen der "notleidenden Menschen in unserer Gesellschaft" ausserordentlich überschätzt (was wir vermuten) sondern auf ein echtes Bedürfnis hingewiesen, das erst nach der Behebung materieller Not jetzt deutlich hervortritt, so zeigt sich hier eine Verschiebung der gruppenspezifischen Hilfsverfahren bei modifizierten Motiven.

Persönlichen Beistand kann tatsächlich nicht jeder jedem gewähren, wenn grundlegende weltanschauliche Fragen dabei berücksichtigt werden müssen. Lebensmittel und Kleidungsstücke, Geldbeträge und teils auch noch Krankenbetreuung konnten gelöst von weltanschaulichen Fragen von jedem an jeden gegeben werden.

Bei der Frage der Kindergärten, bei der Müttererholung und Altenbetreuung tritt die weltanschauliche Bindung neben der Hilfe schon hervor, bei der seelischen Betreuung, dem Beistand in entscheidenden Lebensfragen wird sie zum Kriterium, das die Zuständigkeiten der Freien Wohlfahrtsverbände bestimmt.

Es ist dann nicht mehr gleichgültig, welches Bindungsmotiv einer Hilfsorganisation zugrunde liegt. Wenn die Hilfe selbst zu einem weltanschaulichen Problem wird, muss die Weltanschauung zwangsläufig den Hilfswillen als Bindungselement verdrängen.

Da jedoch, wo die Hilfe ohne jede Absicht auf den Hilfsbedürftigen gewährt wurde und wird, tritt das weltan-

1) Joachim Matthes: Standortbestimmung der Diakonie
a.a.O. S. 38 f

schauliche Moment fast ganz zurück.

Diese Situation, fast schon überholt in unserer Gesellschaft, lässt sich noch als Zwischenphase - der grossen materiellen Not zuzuordnen - erkennen.

In den Erklärungen der Verbände wird jede weltanschauliche Beschränkung grundsätzlich abgelehnt, ausgenommen die Fälle von Absprachen, lokalen Konflikten oder weltanschaulich eng verbundenen Minderheiten.

Wir möchten diese Phase schlagwortartig als "Säkularisation der Mission" bezeichnen. Sie sei hier am Beispiel der Inneren Mission dargestellt.

Die Säkularisation der Mission besagt, dass der aus missionarischen Absichten geborene Gedanke der Inneren Mission, die Absicht missionarischer Bemühung im Raum der Kirche selbst - notwendig geworden durch die vielseitig bedingten Lösungen von der Kirche in der neuen Zeit - sich im Prozess einer Verweltlichung dahingehend gewandelt hat, dass die missionarische Methode - Organisation der christlichen Nächstenliebe - zur Eigenständigkeit gelangt und zum vorrangigen Anliegen als wohlfahrtspflegerische Bemühung geworden ist.

Wo die Hilfe eines kirchlichen Wohlfahrtsverbandes frei von jeder religiösen und sonstigen Voraussetzung gegeben wird und zudem mit dieser Hilfe nicht mehr die Aufgabe einer Annäherung an die Kirche für den Hilfeempfänger verbunden ist, wo der Gebende im extremen Fall als Vertreter der Evangelischen Kirche über die konfessionelle Bindung des Betreuten gar keine Kenntnis mehr besitzt, ist die Missionsabsicht zurückgetreten und an ihre Stelle das zweckfreie Bemühen um Notlinderung gesetzt worden, dass - und hier müsste die Wohlfahrtsarbeit der Kirche selbst problematisch werden - nun ganz aus dem Rahmen der Gemeindearbeit herausgenommen werden könnte. Eine Vereinigung der Menschen, die sich zur Hilfe berufen fühlen, könnte so - wie etwa im Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Deutschen Roten Kreuz oder der Arbeiterwohlfahrt - genau auch die Hilfsarbeit leisten.

Die Frage, ob Kirche oder nicht, wird hier zu einer Frage der Zweckmässigkeit, die sich zu Gunsten der Kirche vielleicht nur insofern entscheiden liesse, als kirchengemeindliche Bindungen die wohlfahrtspflegerische Arbeit intensivieren können.

Dieser Sachverhalt trifft etwas abgeschwächt und abgewandelt auch für die Liebestätigkeit der Katholischen Kirche, des Caritasverbandes, zu, muss zutreffen, da die Institutionalisierung und Organisation der wohlfahrtspflegerischen Bemühungen der Katholischen Kirche unter den gleichen Voraussetzungen wie bei der Inneren Mission vor sich ging und im Raume derselben gesellschaftlichen Entwicklungen ebenfalls dem Prozess der Säkularisation unterlag.

Schon die Bereitschaft der Zusammenarbeit mit weltlichen Wohlfahrtsorganisationen schränkt die missionarischen Absichten und Möglichkeiten ein. Viel deutlicher aber wird dieser Prozess der Säkularisation an den Bemühungen gerade des Caritasverbandes und der Katholischen Kirche um die gesetzlichen Neuregelungen nach dem Subsidiaritätsprinzip.

Möglich, dass man sich über die Folgen dieser gesetzlichen Neuregelungen nicht im Klaren ist. Die vordergründige Absicht - und damit die Triebkraft um die Bemühungen dieser Regelungen - dürfte gerade in einer Erhaltung und Sicherung der kircheneigenen Institutionen gelegen haben. Wenn deren Kompetenz aber ausgedehnt wird und - regional jedenfalls - Allgemeinheitscharakter erhält, dann muss das in der gegenwärtigen Gesellschaft zwangsläufig zu einer Behinderung der missionarischen Möglichkeiten führen. Die Balance der Kräfte, das System gegenseitiger Kontrollen und Behinderungen macht es unmöglich, ein gesetzlich zugestandenes Monopol (Regionalmonopol) im Sinne einer Organisation und Weltanschauung gegenüber gruppenfernen Bevölkerungsteilen auszunutzen. In diesem Sachverhalt dürfte überhaupt das ganze zukünftige Dilemma der gesetzlichen Neuregelungen liegen.

4. Wie wirken die Freien Wohlfahrtsverbände auf die sozialpolitische Gestaltung in der Bundesrepublik Deutschland ? Absicht und Erfolg.

Wir haben in einem früheren Abschnitt die Frage untersucht, welche Bedeutung der Hilfe im Hinblick auf den gesellschaftlichen Entwicklungsprozess zukommt.

Wir wollen hier die Problematik noch einmal aufgreifen, wobei es uns speziell darum geht, wie das Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtsverbände die Wirkung der eigenen Hilfstätigkeit sieht, abgesetzt gegen die Unterstützungseleistungen der öffentlichen Hand.

Dabei soll kritisch behandelt werden, ob die hinter der Begründung eigener Arbeit stehende Gesellschaftskonzeption mit eben ihrer Wirkung in Einklang ist. Der Generalnenner, 'die Freien Wohlfahrtsverbände', muss hier unter der Einschränkung verstanden werden, die aus der Verschiedenartigkeit der Motive und Beweggründe zur Hilfeleistung jeweils zu erklären ist.

Die Verallgemeinerung ist soweit statthaft, wie das Ziel der Linderung von Not, das Interesse an der Erhaltung eigener Arbeit und auch die Überzeugung einer bestimmten, den Verbänden allein eigenen Leistungsfähigkeit allgemein ist.

So könnte, wird zur Absicherung unserer Thesen als Zitat die Aussage eines der Spitzenverbände angeführt, dieses jeweils durch ein weiteres eines anderen Verbandes ergänzt oder ersetzt werden.

a) Die Hilfstätigkeit in der Sicht der Freien Wohlfahrtsorganisationen

Es ist das besondere Anliegen der Freien Wohlfahrtsverbände, nicht nur bekannte Notstände zu mildern, sondern dort Notlagen aufzuspüren, wo diese im Bewusstsein der Öffentlichkeit noch gar nicht vorhanden sind. Alle Organisationen betonen gerade diese Leistungsfähigkeit, erklären damit ihre besonderen Vorteile und den Wert eigener Arbeit und geben diesen Sachverhalt als Rechtfertigung für sich und ihre Hilfstätigkeit an. Einige Zitate

mögen das belegen:

"Tritt irgend eine Not auf, greift die Wohltätigkeit in ihrer unorganisierten Arbeitsweise beim einzelnen Individuum heilend und helfend ein, ..." ¹⁾

Oder:

"Es ist ein schönes Vorrecht der freiwilligen Liebestätigkeit, dass sie wirken kann, ohne durch einengende Regeln und Verordnungen in ihren Entschlüssen gebunden zu sein, und dass sie tastend Wege gehen darf, die der öffentlichen Fürsorge verschlossen sind." ²⁾

Und schliesslich:

"Aber neben die öffentliche Armenpflege ist ergänzend und auf vielen anderen Gebieten völlig autochton immer wieder neuschöpferisch und bahnbrechend die private Fürsorge durch Vereine und Stiftungen getreten." ³⁾

Dabei liegt der besondere Wert dieser freien, an keine Regeln gebundenen Liebestätigkeit in ihrer sozialen Relevanz, ist sie Ausdruck des aus dem Gefühl der Zusammengehörigkeit erwachsenen sozialen Handelns, das schliesslich die Gesellschaft trägt und Verantwortungsgefühl wie auch Selbständigkeit der Menschen formt.

"Den höchsten sozialetischen Wert verleihen der Wohlfahrtspflege die aus ihr entspringenden Kräfte innerer Volksverbundenheit. Es gibt im öffentlichen Leben keine gesellschaftliche Betätigung, die in gleichem Masse auf das unmittelbare Wirken von Mensch zu Mensch eingestellt ist." ⁴⁾

Deutlich zeigt sich in dem letzten Zitat die Wertsetzung, wenn von "innerer Volksverbundenheit" und dem "unmittelbaren Wirken von Mensch zu Mensch" gesprochen wird. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass die unmittelbare persönliche Aktivität des Menschen in der Gesellschaft wesentlich ihr Bestehen ausmacht.

1) Heinrich Weber: Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege a.a.O. S 4

2) Denkschrift des Reichsministeriums über die freien Wohlfahrtsverbände v.14.II.23. Aus: Beiträge zur Entwicklung d. deutschen Fürsorge 1955 S. 241

3) Ludwig Heyde: Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat u. freie Wohlfahrtspflege. 1958 S. 10

1) Hans Maier: Die gesellschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtspflege a.a.O. 19 ff

Jede Gefährdung dieser selbstverantwortlichen Leistungen der Mitglieder einer Gesellschaft muss demnach zwangsläufig eine Bedrohung dieser darstellen. Jede Passivität ist Zeichen dafür, dass die gesellschaftlichen Kräfte der Integration fehlen.

So will denn die Hilfe der Freien Wohlfahrtsverbände ihrem "Wesen nach ... Hilfe zur Selbsthilfe sein." ¹⁾

Sie will die Lethargie der Menschen überwinden, denen beistehen, die sich in der Bedrohung durch Notlagen nicht mehr selbst helfen können und will eine Basis sein, zur Aktivierung der sozialen Kräfte.

Dieses Bemühen wird als Gegenbewegung verstanden, die wider die Gleichgültigkeit der Menschen in unserer Gesellschaft, gegen die zunehmende Bereitschaft gerichtet ist, immer mehr des aktiven sozialen Handlungsraumes übergeordneten Institutionen, insbesondere staatlichen Einrichtungen zu überlassen.

Das 'Gespenst des Versorgungsstaates' wird - mit Ausnahme vielleicht der Arbeiter Wohlfahrt - beschworen, die totale Reglementierung und Versorgung der Bürger, aus Gleichgültigkeit entstanden, für die Zukunft prognostiziert.

"Der Lähmung der Eigenverantwortung bei vielen Einzelmenschen entspricht auf staatlicher Seite in manchen Ländern die Überbetonung des Versorgungsprinzips, kraft dessen der Staat aus Steuermitteln allen seinen Bürgern die soziale Sicherheit gewähren müsse." ²⁾

In diesem Gutachten "Zur Neuordnung der sozialen Leistungen" wird auch von wissenschaftlicher Seite die Forderung erhoben, von der Politik her die Verhältnisse dahingehend zu bestimmen, dass der Mensch - möglicherweise über einen Akt der Erziehung - in umfassenderem Masse selbst wieder zum Gestalter seines Lebens und mehr in die eigene Verantwortung für dieses gestellt wird.

Auch die 'Arbeiter Wohlfahrt' - in ihrer sozialpolitischen Forderung nach staatlicher Gesamtregelung der Fürsorge - eine Ausnahme unter den Verbänden, sieht den

1) Gerhardt Weisser: Gemeinschaftliche Selbsthilfe a.a.O.
S. 144

2) Achinger, Höffner, Muthesius, Neundörfer: S. 29
Neuordnung der sozialen Leistungen 1955

Wert der eigenen Arbeit ebenfalls darin, den Menschen in seiner Selbstverantwortung zu stärken. "Aus der Überzeugung heraus, dass soziale Hilfen in unserer Zeit Akte mitbürgerlicher Verantwortung sind, erstrebt die Arbeiter Wohlfahrt die Mitarbeit breiter Bevölkerungsschichten an der Durchführung der öffentlichen Wohlfahrtspflege Auf diesem Wege will sie dazu beitragen, dass in der Praxis der sozialen Arbeit und durch sie die Würde des Menschen geachtet, seine Selbstverantwortung und seine persönliche Freiheit gestärkt und erweitert werden." ¹⁾

Und der Freiheit und Selbstverantwortung muss ja, - soll deren Forderung mehr als eine Phrase sein - der Handlungsraum zugestanden werden, damit sie sich entfalten können. Selbst der Hinweis auf die Mitarbeit in der 'öffentlichen Wohlfahrtspflege' kann dieses Zugeständnis an die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit nicht abschwächen, ist die Frage des Weges doch von sekundärer Bedeutung.

Eindeutig ist die Einstellung des katholischen Wohlfahrtsverbandes, der 'Caritas' zu diesem Punkt.

Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzipes und der Vorstellung einer ständisch-demokratisch geordneten Gesellschaft polemisiert sie gegen die Staatsomnipotenz auf fürsorgerischem und sozialem Gebiet. "In verschiedenen Bereichen sozial-caritativer Arbeit zeigen sich heute Gefahren für das freie Wirken der kirchlichen Liebestätigkeit. Sie gehen z.T. zurück auf das Bestreben der behördlichen Wohlfahrtspflege, fürsorgerische Aufgaben über Gebühr an sich zu ziehen. Diese Entwicklung kann im Interesse des allgemeinen Wohls nicht hingenommen werden, zumal sie auch dem Ordnungsprinzip einer freiheitlich demokratischen Wohlfahrtspflege im Widerspruch steht. In einer echten Demokratie sollen nicht

1) Neues Beginnen: Resolution zur Reform des Sozialhilferechts, angenommen auf d. Reichskonferenz der AW 1959. Hft.11 1959 S.162

der Staat und die Kommunen alle Fürsorgeaufgaben vorrangig für sich beanspruchen. Die Demokratie geht vielmehr von einer Streuung der sozialen Verantwortung aus und lehnt gerade die Monopolisierung sozialer Zuständigkeiten im behördlichen Bereich ab." 1)

- b) Die tatsächliche Wirkung der Hilfstätigkeit der freien Wohlfahrtsverbände in Absetzung zur staatlichen Fürsorge

Die Frage, die sich hier stellt, lautet:

Worauf ist die zunehmende Aktivität des Staates, seine Hinwendung zu immer neuen Fürsorgeaufgaben zurückzuführen ?

Warum überhaupt erschliessen sich der Gesellschaft immer neue sozial-caritative Tätigkeitsbereiche ?

Es soll nicht wieder eingegangen werden auf die Ursachen von Hilfsbedürftigkeit. Vielmehr soll untersucht werden, ob die Aktualisierung von Notlagen durch die freien Wohlfahrtsverbände nicht jene Entwicklung vorantreibt, aus der heraus der Staat zu immer umfassenderer Vor- und Fürsorge gezwungen wird.

In Fortsetzung des ersten Zitates in diesem Kapitel heisst es: "... dann wendet sich die Wohlfahrtspflege diesem Gebiet zu, gründet irgendeine Einrichtung oder Anstalt, die in planmässiger Arbeit ohne Rücksicht auf den Einzelfall sich der Kategorie der in der betreffenden Notlage Befindlichen zuwendet. Praktisch wird hier meistens die private Wohlfahrtspflege die Vorläuferin der öffentlichen sein, denn zunächst sind es gewöhnlich nicht öffentliche Einrichtungen, oder irgend ein Verein oder dergleichen, die zugreifen. Die öffentlichen Körperschaften bauen die Einrichtungen weiter und besser aus." 2)

Hier wird von Weber die Entwicklung vom Auftreten einer

-
- 1) Franz Klein: Die Rechtsstellung der 'Caritas' in der Bundesrepublik
aus: CARITAS - an der Aufgabe gewachsen
1957 S. 72
- 2) Heinrich Weber: Das Lebensrecht der Wohlfahrtspflege
a.a.O. S. 4

Notlage bis zu ihrer institutionalisierten Lösung als Aufeinanderfolge der verschiedenen Hilfsmöglichkeiten - und damit nach unserer Vorstellung Organisationsformen der Hilfe - aufgezeigt.

Da ist zuerst die freie Liebestätigkeit, organisiert oder nichtorganisiert, die eine Notlage auffindet, die dann, "da sie nicht dauernde Fürsorge leisten will," ¹⁾ sie offensichtlich auch nicht beheben kann, von den öffentlichen Institutionen übernommen, ausgebaut und der eigenen Arbeitsmethode entsprechend fortgeführt werden muss.

Dabei zeigt sich für die Gegenwart, dass, was die Arbeitsmethoden anbetrifft, die Unterschiede gar nicht so gross sind zwischen der von den Grossorganisationen der Freien Wohlfahrtspflege geleisteten Arbeit und der der öffentlichen Einrichtungen. Darauf verweist die Bemerkung von Weber, "dass in planmässiger Arbeit und ohne Rücksicht auf den Einzelfall" verfahren wird. Rechnet man noch hinzu, dass die freien Verbände einen Teil ihrer Arbeit mit Mitteln der öffentlichen Hand nach gesetzlichen Regelungen in deren Auftrag durchführen, so wird die Beschränkung der 'Freiheiten' auch und besonders im Hinblick auf die Arbeitsmethoden deutlich.

Die Aktualisierung einer Notlage macht diese zum sozialen Konflikt, so sagten wir, der nicht unberücksichtigt bleiben kann.

Es ist in Verbindung mit der Frage der Zuständigkeit staatlicher oder freier Wohlfahrtspflege die Frage immer wieder diskutiert worden, wer auf wen Aufgaben der Fürsorge delegiert hat, wem also ursprünglich die Versorgungseleistung zukommt. Wir können diese Frage hier ausklammern und uns damit begnügen, "das freie Tun der Staatsbürger (historisch d. V.) als primär" ²⁾ anzusehen. Die Nachträglichkeit der Aktivität öffentlicher Einrichtungen sei damit unterstellt.

Uns scheint, dass die Kontroverse um die Zuständigkeit

1) Gerhart Weissert: Die Selbsthilfebewegung a.a.O. S.144

2) Ludwig Heyde: Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat und freie Wohlfahrtspflege a.a.O. S. 14

der Hilfsträger zwischen den Freien Wohlfahrtsverbänden und den staatlichen und kommunalen Körperschaften eine Folge der organisatorischen Wandlungen ist, die insbesondere die freien Verbände durchgemacht haben. Mit dieser Wandlung auf der Ebene der Organisation einhergehend, diese bedingend und von dieser bewirkt, hat sich die Tätigkeit der freien Hilfsorganisationen verändert, der Arbeitsweise der öffentlichen Einrichtungen angeglichen und damit auch den zeitbedingt an sie gestellten Anforderungen angepasst.

Die freien Verbände sind heute "bürokratisch verwaltete und geführte Grossorganisationen mit durchfunktionalisierter Arbeitsteilung, die mindestens an den Schlüsselstellen der hauptamtlich und berufsmässig tätigen Mitarbeiter bedürfen. ... Aber damit unterliegt die Arbeit natürlich auch den Konsequenzen, die in dieser bürokratischen Organisationsform stecken: das Bedürfnis der in ihre berufsmässig Tätigen, ihre Arbeit in eine alltägliche Routinetätigkeit zu verwandeln, das Festhalten einmal gewonnener und ausgeübter Funktionen durch das Schwergewicht der dazu geschaffenen Apparatur, das unvermeidliche Ausdehnungsbedürfnis solcher Apparate bei Abstumpfung aller anderen Arten von Initiative, Phantasie und Neuerungsbereitschaft, das alles sind keine speziellen Bosheiten oder eigentümlichen Unzulänglichkeiten der in solchen Organisationsformen tätigen Menschen, sondern strukturelle Schwächen des Systems selbst, ..." 1)

Wir haben dieses Zitat so ausführlich gebracht, weil es genau auf den Punkt hinweist, der uns hier interessiert. Alle "Mängel des Systems" gaben und geben der Arbeit der öffentlichen Institutionen gegenüber den Stoff kritischer Beurteilung. In Absetzung gegen diese an die Organisationsform gebundenen Einschränkungen sozial-caritativer Arbeit wird von den Verbänden die eigene Tätigkeit gerechtfertigt. Dabei muss festgestellt werden, dass die Möglichkeit, mit den vorhandenen Einrichtungen und dem eingespielten Apparat der Organisa-

1) Helmut Schelsky: *Freiwillige Hilfe in der bürokratischen Gesellschaft* a.a.O. S. 4

tion der freien Verbände Hilfe zu leisten, heute weit über das hinausgeht, was unter "freier Liebestätigkeit", unter freiwilliger "sozial-caritativer Leistung", unter "Hilfe" schlechthin verstanden werden muss.

Die Hilfstätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände reicht aber nicht aus, die staatliche Aktivität zu ersetzen, die öffentlichen Institutionen und ihre Leistung überflüssig zu machen. In diesem Sinne argumentiert die 'Arbeiter Wohlfahrt', wenn sie vorrangig den Eingriff des Staates durch sozialpolitische Massnahmen und fürsorgenderische Gesamtplanung fordert. "Wo in früheren Zeiten, als soziale Lebensunsicherheit noch kein allgemeines Schicksal, sondern persönliches Missgeschick war, die freie Liebestätigkeit mit ihren Mitteln und Kräften ausreichte, da tritt heute die Hilfe der Gesellschaft auf der Grundlage eines gesetzlich fundierten Rechtsanspruches auf. ... Immer deutlicher wird die Tendenz, Vorkehrungen zu treffen, um die Ursachen sozialer Missstände zu beseitigen. ... Diese Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen. Ihre Tendenz ist darauf abgestellt, Verantwortung und Leistungsverpflichtung immer stärker auf öffentliche Träger zu verlagern." ¹⁾ Auf die Bedeutung der Angleichung der Tätigkeit der Freien Wohlfahrtsverbände an die Arbeitsweise der öffentlichen Institutionen wies Muthesius schon zu Beginn der 30-er Jahre hin. "Je institutioneller die freie Wohlfahrtspflege wird, desto mehr ähnelt sie sich der öffentlichen Wohlfahrtspflege an, und desto mehr gehen die Sonderwerte, die gerade die freie Wohlfahrtspflege hat, verloren." ²⁾ Die Gleichartigkeit der Arbeitsweise und Organisationsform der Freien Wohlfahrtsverbände und der staatlichen Institutionen lässt beide in ein Konkurrenzverhältnis um die Hilfeleistung treten. Die Hilfsträger sind austauschbar geworden, jedenfalls sofern die Mittel bei allen vorhanden sind, die zur

1) Lotte Lemke: Die freie Wohlfahrtspflege in den Wandlungen unserer Zeit, herausgegeb. vom AW-Hauptausschuss Bonn 1959 S. 10 ff

2) Hans Muthesius: Kollektivverantwortung und Einzelverantwortung in der Wohlfahrtspfll. Schrift.d.dtsch.Vereins Nr.15 1931 S.51

Durchführung der Hilfsaktionen benötigt werden. Wenn von der Arbeit her eine 'natürliche' Aufteilung der Hilfsanliegen nicht mehr gegeben ist, wird die Entscheidung über den jeweils zuständigen Hilfsträger von anderen Momenten abhängig. Sie wird generell zu einer politischen Entscheidung werden. Damit aber lassen sich die Abgrenzungen nur noch ideologisch vertreten, mit Ausnahme vielleicht einer ökonomistischen Zweckmässigkeitsentscheidung.

c) Folgerungen

Das Postulat der Selbsthilfe und Eigenverantwortung des Menschen, von den Freien Wohlfahrtsverbänden zur Rechtfertigung der eigenen Tätigkeit herausgestellt, wird zweifelhaft, erscheint als Ideologie, die die tatsächlichen Verhältnisse unberücksichtigt lässt und festhält an dem, was als eigentümliche Leistung der freien Hilfsorganisationen in früheren Zeiten einmal gewesen ist. Das eigene Bemühen um Hilfeleistung produziert immer neue gesellschaftliche Notfälle, zu deren Behebung die eigenen Möglichkeiten nicht ausreichen, die zudem noch vielfach durch religiöse oder politische Selbstbeschränkungen von den Verbänden nicht allgemein angegangen werden, so dass der Staat als Vertreter des politischen Gemeinwesens eingreifen muss.

Die staatliche Für- und Vorsorge hemmt dann die Bereitschaft zur Selbsthilfe und eigenverantwortlichen Vorsorge der Bürger, was fortlaufend weitere Hilfe notwendig macht.

Die Verbände sehen im Eingriff des Staates eine Gefährdung ihrer Selbständigkeit und fordern darum die 'Rückgabe' von Aufgaben an sie, mit dem Hinweis auf die Chance der 'Wieder-Verselbständigung' des Menschen, die nur von ihnen gefördert werden kann, allein um dann nach den von den gesetzlichen Regelungen und öffentlichen Institutionen vorgegebenen Richtlinien die Hilfeleistung organisatorisch durchzuführen.

Bei dieser pointierten Betrachtungsweise, die absichtlich nur ein Kausalverhältnis unterstellt, ist es also die ursprüngliche Leistung der Freien Wohlfahrtsverbände, - wenn auch nicht ihr erklärter Wille - die Reglementierung und Vorsorge durch den Staat auf dem sozial-caritativen Tätigkeitsgebiet in ausserordentlicher Weise vorangetrieben zu haben.

Wenn heute andere Verbände und Organisationen - insbesondere die politischen Parteien und ständische Vertretungen - in eben diesem Sinne auch wirken, so wird die Dynamik verständlich, die unserer gegenwärtigen Gesellschaft im Hinblick auf ein hauptsächlich staatlich geregeltes Sicherungssystem eigen ist.

Die Tendenzen zeigen, dass die Freien Wohlfahrtsverbände nicht dagegen, sondern darin ihren Tätigkeitsbereich finden müssen. Wenn es dabei gelingt, die unbezweifelbaren Vorzüge der freien organisierten Hilfe im zwischenmenschlichen Bereich zu erhalten, dürfte die beste zeitgemässe Form gefunden sein. Generell bietet unsere pluralistische Gesellschaft Chancen für ein Nebeneinander freier und staatlicher Wohlfahrtspflege.

Da jedoch die organisatorische Festlegung und Vervollkommenung des Hilfsvollzuges als irreversibler Prozess gesehen werden muss, stellt sich zuletzt die Frage, ob die institutionalisierten Formen der Hilfe ausreichen, im Sinne ihres ursprünglichen Selbstverständnisses progressiv zu operieren, d.h. neue Notlagen aufzuspüren und bewusst zu machen.

Sicher, ein System der Konkurrenz, wie wir es festgestellt haben, gibt Antriebe dazu. Doch, was ein wesentlicher Unterschied ist; nur im Rahmen der gängigen, bisher 'erfolgreichen' und durchgespielten Wege.

Das 'Abstumpfen aller Arten von Initiative, Phantasie und Neuerungsbereitschaft', von dem Schelsky spricht, die Einschaltung der Organisation zwischen Hilfsbedürftigkeit und Hilfe schafft ein grundsätzlich anderes Hilfssystem, als es ursprünglich den Freien Wohlfahrtsverbänden eigen war.

Die Arbeit an "vorderster Front", die auf den Einzel-

fall und durch menschlichen Kontakt geleistete Hilfe passt - mag das Gegenteil auch fortwährend beteuert werden - nicht in die durch Organisation und Gesetz bestimmten Reglementierungen, denen die Arbeit der Freien Wohlfahrtsverbände heute weitgehend unterliegt. Selbst 'Spezialabteilungen zur Auffindung neuer Notlagen' müßten hier versagen. Es gibt Bereiche, die sich jeder 'organisierten Behandlung' entziehen. Wo die Hilfe durch die 'Organisation' geprägt und getragen wird, wie heute auch bei den Freien Wohlfahrtsverbänden, fallen diese Fälle als 'unerreichbar' aus dem Behandlungsrahmen heraus.

Dann wird in Grenzbereichen nicht mehr 'Hilfe' angeboten, sondern staatliche 'Reglementierung' gefordert. So, wenn Prälat Stehlin, der Präsident des Caritas-Verbandes das Mass der Gefährdung in den Großstädten vermindert wissen will "durch genügende Massnahmen der Polizei, durch klare Verfolgung strafbarer Handlungen, (damit d.V.) Zustände beseitigt würden, die für den unerfahrenen und schwachen Menschen zur besonderen Gefahr werden." ¹⁾ Hier wird ganz offensichtlich keine Chance für 'Hilfe' mehr gesehen oder, was auch nicht dem ursprünglichen Sinn des Hilfsanliegens der freien Verbände entspricht, 'Hilfe' gar nicht für zuständig gehalten. Das, obgleich doch zu vermuten ist, dass es sich auch hier um Fälle von Hilfsbedürftigkeit handelt.

Es werden sich unterhalb des Tätigkeitsbereiches der institutionalisierten Freien Wohlfahrtsverbände, in dem frei gewordenen, durch sie nicht mehr berücksichtigten Raum neue Formen informeller Hilfe, ursprünglicher Initiative einzelner Menschen herausbilden.

Schon heute sind eine Vielzahl solcher 'informellen Hilfsträger' bekannt, die sich entweder einem ganz bestimmten Notfall oder einer abgegrenzten Gruppe Hilfsbedürftiger zuwenden und nicht mit dem Anspruch auftreten, ganz allgemein Hilfe zu leisten.

1) zitiert aus: DIE WELT, Nr. 233 v. 5. Oktober 1962 S. 28

Sie sind es, die heute neue Notsituationen aufspüren und nach Mitteln und Wegen suchen, diese von den organisierten Grossverbänden nicht erfassten Fälle zu behandeln.

5. Ausblick

Wir sind uns der Gefahr einer Prognose wohl bewusst. Hier wie sonst nirgend müssen die politischen Grundanschauungen hervorgehoben werden, wird die rein wissenschaftliche Analyse versetzt und beschwert durch die politische Haltung des Autors, die damit - und das erscheint uns besonders wichtig - für die ganze Arbeit sichtbar hervortritt. Wir meinen, dass nach einer kritischen Analyse gesellschaftlicher Zusammenhänge der Versuch einer Prognose aus den gewonnenen Ergebnissen auch bei einer wissenschaftlichen Arbeit angebracht, ja unerlässlich ist.

Die Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände in der gegenwärtigen Gesellschaft ist gekennzeichnet durch eine, auf langjährige erfolgreiche Arbeit begründete allgemeine Anerkennung. Sie ist gleichzeitig aber auch bestimmt durch grundlegende Veränderungen des sozial-kulturellen Fundamentes der Gesellschaft und damit in einer Weise verunsichert, dass bei der verbreiteten Anerkennung die Frage nach ihrem Sinn und ihrer Zweckmässigkeit weiter besteht, nur eben aus anderen Ursachen gestellt.

Es scheint so, als könnten die Leistungen der zwischenmenschlichen Hilfe dann nicht mehr als ausreichende Begründung gelten, wenn ausserhalb der Aktivitäten der Freien Verbände sich hoheitliche Träger bereithalten, mit den gleichen Methoden und in allgemeinsten Verbindlichkeit einzugreifen.

Da die Möglichkeiten der Freien Wohlfahrtsverbände, materielle Hilfe in der gegenwärtigen Gesellschaft zu leisten, beschränkt sind durch die relativ geringen Mittel, die zur Verfügung stehen, müssen die Sekundärleistungen als Motive für die Tätigkeit und zur Begrün-

dung der Arbeit immer mehr an Bedeutung gewinnen. Dieser Prozess - so scheint uns - ist jedenfalls zu verfolgen. Die Aktivierung ehrenamtlicher Helfer, das Aufspüren von Notlagen und die Ausarbeitung neuer, zeitgemässerer Hilfsmethoden umreissen den positiven sekundären Leistungsbereich.

Hinweise auf garantierte Grundrechte, auf das Wahlrecht der Hilfebedürftigen und die Unterstützungspflicht des Staates erkennen wir schon als Bemühen, in der gegenwärtigen Übergangssituation verbindlich einen Arbeitsraum abzusichern, der auch bei gänzlich veränderten Verhältnissen erhalten bleiben kann.

Denn da liegt die Gefahr, wo die hoheitlichen Hilsträger eben diese, von den Freien Verbänden erarbeiteten Hilfsmethoden übernehmen und ohne jede Einschränkung in allgemeinste Weise anwenden und wo den Verbänden keine Chance bleibt, die Gruppe der Hilfebedürftigen nach eigenem Ermessen und eigenen Möglichkeiten weiter zu stecken, als die öffentlichen Hilfsträger. Zudem wirkt ebenso, dass die Freien Verbände den Kontrollapparat ausbauen müssen, um ihre geringen Mittel mit der grösstmöglichen Effektivität einzusetzen.

Als Symptom dieser Fixierung des Arbeitsbereiches wollen uns die neuen gesetzlichen Bestimmungen des BSHG und JWG erscheinen. Die Freien Wohlfahrtsverbände gehören nicht mehr nur zu dem System sozialer Sicherungen in unserer Gesellschaft, sie sind Teil dieses Systems geworden und damit endgültig eingewiesen in die Apparatur der bürokratisierten, schematisierten Hilfe unserer Gesellschaft. Dies bezeichnenderweise in dem Augenblick, in dem die eigenständige Arbeit einen Grad der Bürokratisierung und Schematisierung erreicht hat, der die Bedeutung der "Freiheit" aus der Eigengesetzlichkeit und Eigenständigkeit des Verwaltungsapparates fragwürdig erscheinen lässt und in dem die Aktivierung ehrenamtlicher Kräfte für die Verbände selbst zu einem Existenzproblem geworden ist.

Das Bemühen um einen fest abgegrenzten Arbeitsbereich stellt sich so wie die bekannt "Flucht nach vorn" da, bei der aus der Ausweglosigkeit der Verhältnisse das getan wird, was bis dahin als Versündigung gebrandmarkt worden war. In diesem Falle: Die Freien Wohlfahrtsverbände übernehmen das Opfer "Hilfe nach dem Gesetz", verlieren damit ihr ureigenstes Anliegen, um ihre Existenz als allgemeiner Hilfsträger zu erhalten.

Überspitzt gesagt: Der Apparat, aus der Notwendigkeit ökonomischer Verwaltung von Sachmitteln entstanden, erhält sich über die Verwissenschaftlichung der Hilfsmethoden und durch das Bekenntnis, nicht anders zu sein und anders zu arbeiten als die Verwaltung des Staates.

Damit ist die Entwicklung der nächsten Jahre gekennzeichnet.

Die gegenwärtige Phase lässt sich etwa folgendermassen umschreiben:

Die Freien Wohlfahrtsverbände versuchen, ihre Position als Hilfsträger des Systems sozialer Sicherungen in unserer Gesellschaft auszubauen. Dabei werden im kommunalen Bereich Abgrenzungsschwierigkeiten hervortreten, als Folge der vom übergeordneten bürokratischen Verbandsapparat vorgeschlagenen und geforderten Ausweitungen, die zusammenstossen mit den regionalen Anliegen, den eigenständigen kommunalen Aktivitäten und nicht zuletzt den unterschiedlichen Möglichkeiten der weniger organisierten unteren Verbandsgruppen.

Eine planvolle Zusammenarbeit ¹⁾ dürfte unter diesen Bedingungen die wesentliche Aufgabe für die Zukunft sein.

Die Zeit der unkonventionellen freien Hilfe scheint unter den gegenwärtigen Verhältnissen und Arbeitsbedingungen für die Freien Wohlfahrtsverbände zu Ende zu gehen. Organisierte Breitenarbeit, getragen von fest angestellten Fachkräften wird den Tätigkeitsbereich der Freien Wohlfahrtsverbände in den nächsten Jahren kennzeichnen.

1) s. dazu Hans Muthesius: Die sozialen Aufgaben a.a.O.

VI. LITERATURVERZEICHNIS

1. Bücher:

- Achinger, Hans Sozialpolitik und Fürsorge
(maschinengeschriebenes Manuskript) Auszug aus: Sozialpolitik und Fürsorge, ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände
Habilitationsschrift
Frankfurt/M 1939
- Achinger, Hans Sozialpolitik als Gesellschaftspol.
rde Nr. 47
Rowohlt, Hamburg 1957
- Achinger, Hans Wirtschaftskraft und Soziallast
Verlag Urban & Schwarzenberg 1948
- Achinger, Hans Soziale Sicherheit (eine historisch soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden)
Friedrich Vorwerk-Verlag
Stuttgart 1955
- Achinger, Hans Zur Neuordnung der sozialen Hilfe
(Konzept für einen Deutschen Sozialplan)
Stuttgart - Vorwerk 1954
- Brandenburg, Hubertus Caritas und Wohlfahrtspflege
Lambertus-Verlag Freib./Br. 1959
- Dahrendorf, Ralf Gesellschaft und Freiheit
(zur soziologischen Analyse der Gegenwart) R. Piper & Co. Verlag
München 1961
- Dahrendorf, Ralf Über den Ursprung der Ungleichheit unter den Menschen
Recht und Staat, J.C.B. Mohr
Tübingen 1961
- Eschenburg, Theodor Herrschaft der Verbände
Deutsche Verlags-Anstalt
Stuttgart 1956
- Gehlen, Arnold Anthropologische Forschung
rde 138 - Rowohlt, Hamburg 1961
- Huizinga, Johann Homo Ludens (Vom Ursprung der Kultur im Spiel) rde Nr. 21
Rowohlt, Hamburg 1958
- Jantke, Carl Der vierte Stand (Die gestaltenden Kräfte der deutschen Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert)
Herder-Verlag, Freib./Br. 1955

- Kamphuis, M. Die persönliche Hilfe in der Sozialarbeit unserer Zeit
Ferdinand Enke Verlag
Stuttgart 1963
- Kleber, Magda Quäkerhilfswerk Britische Zone
1945-48
Leonhard Friedrich Verlagsbuchhandlung, Bad Pyrmont 1949
- Klein, Franz Das Recht des sozial-caritativen Arbeitsbereiches
Lambertus-Verlag Freib./Br. 1959
- Kluth, Heinz Sozialprestige und sozialer Status
Ferd. Enke Verlag, Stuttgart 1957
- Maier, Hans Die gesellschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtspflege
Recht und Staat, I.C.B. Mohr
(Paul Siebeck) Tübingen 1926
- Matthes, Joachim Beitrag zur Standortbestimmung der Diakonie in ihrem gesellschaftlichen Zusammenhang
abgezogenes Manuskript (o.A.d.J.)
- Mc Iver, R.M. Macht und Autorität
Verlag der Frankfurter Hefte
Frankfurt/M. 1953
- Monat, Anneliese Sozialdemokratie und Wohlfahrtspflege.
Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte der Arbeiterwohlfahrt
W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart 1961
- Münke, Stephanie (unter Mitarbeit von: Dr. M. Reil, Dr. W. Wetzel, D. Claessens, H.-J. Joseph)
"Die Armut in der heutigen Gesellschaft"
Berlin. Duncker & Humblot 1956
- Muthesius, Hans Wohlfahrtspflege
Verlag von Julius Springer
Berlin 1925
- Muthesius, Hans Fürsorge und Sozialreform
Urban & Schwarzenberg,
Berlin - München 1949
- Muthesius, Hans Bundesrechtliche Grundlagen der öffentlichen Fürsorgepflicht
Verlag Wilhelm Sterrebach,
München - Düsseldorf 1951
- Muthesius, Hans Die sozialen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung
in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jahrgang 2/1963 - Stuttgart
W. Kohlhammer Verlag Stuttgart
Deutscher Gemeindeverlag Köln

- | | |
|-------------------|---|
| Peyser, Dora | Hilfe als soziologisches Phänomen
Dissertationsdruck und Verlag
Konrad Triltsch, Würzburg 1934 |
| Riesman, David | Die einsame Masse
Nr. 72/73
Rowohlt, Hamburg 1958 |
| Schelsky, Helmut | Wandlungen der deutschen Familie
in der Gegenwart
Ferd. Enke Verlag Stuttgart 1960 |
| Schelsky, Helmut | Der Mensch in der wissenschaft-
lichen Zivilisation
Westdeutscher Verlag Köln-Opladen
1961 |
| Scherpner, Hans | Theorie der Fürsorge
Herausgegeben von Hanna Scherpner
Vandenhoeck & Rupprecht in
Göttingen 1962 |
| Simmel, Georg | Soziologie
Verlag von Duncker & Humblot
München und Leipzig 1922 |
| Sweeney, Edward | Amerikanische Wohlfahrtshilfe
Caritasverlag Freiburg/Br. 1950 |
| Tartler, Rudolf | Das Alter in der modernen Ge-
sellschaft
Ferd. Enke Verlag Stuttgart 1961 |
| Vierkandt, Alfred | Kleine Gesellschaftslehre
Ferdinand Enke Verlag
Stuttgart 1949 |
| Weber, Heinrich | Das Lebensrecht der Wohlfahrts-
pflege
G.D.Baedeker, Verlagshandlung
Essen 1920 |
| Weddigen, Walter | Grundzüge der Sozialpolitik
und Wohlfahrtspflege
Gustav Fischer Verlag
Stuttgart 1957 |
| Wolf, Erik | Die soziologischen Grundlagen
der Fürsorge und Wohlfahrts-
pflege
Verlag von Gustav Fischer
Jena 1927 |

2. Handbücher, Lexika, Gesetze

- | | |
|-------------------------------------|--|
| Stammer, Otto | Politische Soziologie in:
Soziologie, Lehr- und Handbuch
zur modernen Gesellschaftskunde,
Herausgegeben von A. Gehlen und
H. Schelsky
Eugen Diederichs-Verlag 1955 |
| Klumker, Chr. | Fürsorgewesen in:
Handwörterbuch der Staatswissen-
schaften. IV. Aufl. IV. Bd. 1927

Armenwesen in:
Handwörterbuch der Staatswissen-
schaften. IV. Auflage, Bd. I 1927 |
| Klumker, Chr. | Einleitung u. Allgemeines |
| Laum, B. | Geschichte der öffentlichen
Armenpflege |
| Diefenbach, F. | Armengesetzgebung |
| Bartsch, R. | Armengesetzgebung und Politik in
Deutsch-Österreich |
| Feld, V. | Armenstatistik |
| Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege | Herausgegeben von Dr. Julia Dünner
Carl Heymanns Verlag - Berlin 1929 |
| Johannesson, J. | Organisation in:
Wörterbuch der Soziologie
Herausgegeben v. W. Bernsdorf
und F. Bülow
Ferd. Enke Verlag, Stuttgart 1955 |
| Wo ist Sicherheit? | Kröners Taschenausgabe Band 322
Alfred Kröner Verlag Stuttgart
1960 |
| Utz, Arthur-Fridolin | Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips in:
Sammlung Politeia Bd. IX
F.H. Kerle Verlag, Heidelberg 1956 |
| Engel, Joseph | Alle: |
| Flaum, Franz | Die ethischen Grundlagen der
Sozialarbeit und der Auftrag
des Sozialarbeiters in öffent- |
| Kröner, Philipp | licher und freier Wohlfahrt. |
| Wollasch, Hans | Herausgegeben vom Berufsverband
katholischer Sozialarbeiter |
| Mögele, Ludwig | Rombach & Co. G.m.b.H.
Freiburg/Br. 1959 |
| Rothe, Friedrich | |
| Weisser, Gerhard | Gemeinschaftliche Selbsthilfe
(Deutscher Selbsthilfetag 1950)
Herausgegeben vom ständigen Aus-
schuss für Selbsthilfe.
Frankfurt 1950 |

- Muthesius, Hans Kollektivverantwortung und Einzelverantwortung in der Wohlfahrtspflege
aus: Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
Heft Nr. 15
Verlag G. Braun, Karlsruhe i.B. 1931
- Krug von Nidda, Ludwig Entwicklungstendenzen und gegenseitige Beziehungen der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Deutschland
Schriften des Deutschen Vereins. Carl Heymanns Verlag K.G.
Köln-Berlin 1955
- Die Fürsorge im Spannungsfeld der Generationen.
Gesamtbericht über den 62. Deutschen Fürsorgetag 1961 in Mannheim
Schriften des Deutschen Vereins Carl Heymanns Verlag K.G.
Köln-Berlin-Bonn-München 1962
- Deutschland im Wiederaufbau.
(Ein Tätigkeitsbericht der Bundesregierung)
Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der BRD. 1955
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Verlag C.H. Beck, München-Berlin 15. Auflage 1955
- Bundessozialhilfegesetz: Mergler, Textausgabe
Deutscher Gemeindeverlag
Kommunale Schriften Nr. 15
Neue Folge 1962
Kommentar:
Schellhorn, Jirasek, Seipp
Textausgabe mit Kurzerläuterungen
Hermann Luchterhand Verlag 1961
- Gesetz für Jugendwohlfahrt: Schönfelder, Textsammlung
Verlag C.H. Beck 1961
Kommentar:
Riedel, III. Auflage
J. Schweitzer Verlag Berlin 1963
- Der Neue Brockhaus
Allbuch in 5 Bänden
Brockhausverlag Wiesbaden 1960
- Soziologie
Fischer Lexikon: v. a - Z
Herausgegeben von R. König
Fischer Bücherei K.G. Frankf./M. 58

- Achinger
Höffner
Muthesius
Neundörfer
- Neuordnung der sozialen Leistungen
(Denkschrift auf Anregung des
Herrn Bundeskanzlers erstattet
von den Professoren)
Greven Verlag Köln 1955
- Haushaltsplan der Bundesrepublik Deutschland
für das Haushaltsjahr 1960
Bonn 1959
- Die öffentliche Fürsorge: (Beiträge und Studien zu einem
Sozialatlas)
Herausgeb. vom Bundesministeri-
um des Innern
Maximilian-Verlag Köln 1956
- Die freie Wohlfahrtspflege: (Beiträge und Studien zu
einem Sozialatlas)
Herausgeb. vom Bundesministeri-
um des Innern
Maximilian-Verlag Köln 1956

3. Veröffentlichungen der Wohlfahrtsverbände

a) Arbeiter Wohlfahrt:

- Jahresberichte der
Arbeiter Wohlfahrt
- Die Arbeiter Wohlfahrt 1919-1949
(Herausgeb. aus Anlass der
30. Wiederkehr des Gründungstages)
Hauptausschuss für Arbeiter Wohl-
fahrt, Hannover 1949
o.A. des Verlages
- Jahresberichte der Jahre:
1949/50 alle Herausgeber:
Arbeiter Wohlfahrt
1958 Hauptausschuss e.V.
1959 Bonn
1960 o.A.d. Verlages
- Zeitschrift der Arbeiter
Wohlfahrt
- Neues Beginnen
Jahrgänge 1950
1959
- Bang, Ruth
- Die dynamische Psychologie als
Hilfe für das fürsorgereische
Gespräch
- Maraun, Erna
- Wie kann man in der Familien-
fürsorge auch heute schon inten-
sive Einzelhilfe leisten ?
Beide in:
Wege zur vertieften Einzelhilfe
Herausgeber:
Arbeiter Wohlfahrt Hauptausschuss
e.V. Bonn
o.A.d. Jahres und Verlages

Lemke, Lotte Die freie Wohlfahrtspflege in
den Wandlungen unserer Zeit
Herausgeber:
AW - Hauptausschuss Bonn 1959

b) Caritas

An der Aufgabe gewachsen: Zum 60jährigen Bestehen des
Deutschen Caritasverbandes
1897-1957 / Lambertus-Verlag
Freiburg/Br. 1957

CARITAS: Zeitschrift für Caritasarbeit u. Caritaswissen-
schaft.
Jahrgänge: 1950 + 1960
Caritasverlag Freiburg/Br.

c) Rotes Kreuz

Jahresbericht des
Deutschen Roten Kreuzes
für die Jahre: 1945 - 1951 (Schriftenr.Nr.5)

1954 alle:

1958 Herausgeber:

1959 Präsidium des DRK

1960 Bonn

Schriftenreihe des DRK:

Heft Nr. 1 Geist und Gestalt
Nr. 5 (s. oben)

Bericht über die Tätigkeit des internationalen Komitees
vom Roten Kreuz 1960
Genf 1961 (Matrizenabzug)

d) Innere Mission und Hilfswerk

Jahresberichte der
Inneren Mission
für die Jahre:

1949 Herausgeber:

1959/60 Centralesschuss für
die Innere Mission
der Evangelischen
Kirchen in Deutschland
Bethel bei Bielefeld

Zeitschriften: Das Diakonische Werk

Jahrgänge: 1950

1960

Die Liebesarbeit der Inneren Mission in Deutschland
Herausgegeben vom Centralesschuss.
Bethel bei Bielefeld o.A.d.J.

Das Hilfswerk

Jahrbuch 1945 - 1950
Herausgegeben vom Zentralbüro
des Hilfswerks
Evangelische Verlagsanstalt
Stuttgart 1950

e) Paritätischer Wohlfahrtsverband

- Schriften des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
(früher V. Wohlfahrtsverband)
Bericht der Jahresversammlung des
Hessischen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
1949
- Heyde, Ludwig Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat und
freie Wohlfahrtspflege
Schriftenreihe Nr. 11 des
Paritätischen Wohlfahrtsverbandes
Köln 1958
Heft Nr. 20
Bundestagung 1959 zu Frankfurt

4. Aufsätze

- Freyer, Hans Die Fürsorge in der gewandelten
Welt von Heute
in: Gesamtbericht über den 61.
Fürsorgetag 1959 in Berlin
Carl Heymanns Verlag K.G.
Köln - Berlin 1960
- Elsner, Ilse Der fünfte Stand
Proske, Rüdiger Eine Untersuchung über die Armut
in Westdeutschland
in: Frankfurter Hefte
8. Jahrgang Heft 2 Febr. 1953
- Erb, Gottfried Das Werk Misereor
Kirchliche Sozialarbeit als Bei-
trag zur Entwicklungshilfe
in: Frankfurter Hefte
16. Jahrgang Heft 3 1961
- Muthesius, Hans Verteilung der sozialen Verant-
wortung
in: Industrialisierung und Sozial-
arbeit
Bericht der 8. Tagung der inter-
nationalen Konferenz für Sozial-
arbeit
München, 1956
C. Heymanns Verlag K.G.
Köln-Berlin 1957
- Schelsky, Helmut Ist die Dauerreflektion insti-
tutionalisierbar ?
in: Evangelische Ethik
Heft Nr. 4 1957
Bertelmann Verlag für evan-
gelische Theologie

- Schelsky, Helmut Freiwillige Hilfe in der bürokratischen Gesellschaft
in: Deutsches Rotes Kreuz
Zentralorgan des DRK Nr. 8
August 1955
- Wingerath, E. Rückkehr zu den Ursprungs Kräften
der Sozialarbeit als Hilfe gegen
ihre Bedrohung durch Organisa-
tion und Technik
Veröffentlichung des Deutschen
Berufsverbandes der Sozialar-
beiterinnen e.V.
1954
- Der Spiegel Aktion Gemeinsinn
(Müll und Müll)
Nr. 16 v. 12. April 1961
- Der Spiegel Sozialpolitik
Spanische Novelle
Nr. 21 v. 17. Mai 1961
- Kirchliche Sozialarbeit = Sozialromantik oder Beitrag
zur Lösung ?
von P. Dr. David S.J.
(Ansprache bei der Hausweihe
'Der Kommende' zu Dortmund
am 11. April 1954)
o. A. d. J. und Verlages
- DIE WELT Caritasverband: Grosse geistige
Not
Nr. 233 vom 5. Oktober 1962
Ausgabe Essen

Lebenslauf

Geburtstag: 14. März 1933

Geburtsort: Hamburg

Eltern: Wilhelm Danckwerts, Kaufmann
Franziska Danckwerts geb. Brüning

Staatsangehörigkeit: deutsch

Schulbesuch: von 1939 bis 1951

Abschluss: Mittlere Reife

Kaufmännische Lehre: von 1951 bis 1954

Reifezeugnis: Abschlussexamen der Akademie für
Gemeinwirtschaft, Hamburg, vom
13. Oktober 1956 mit Anerkennung
der wissenschaftlichen Reife

Studium: Universität Hamburg, 8 Semester,
Nationalökonomie und Soziologie,
Westfälische-Wilhelms-Universität,
Münster, 4 Semester, Soziologie

Prüfung: Fakultätsprüfung der Sozial-
wissenschaften an der Universität
Hamburg am 27. Oktober 1960

Hamburg, im Januar 1964

